



*Audiencia de Cuentas de Canarias*

**DICTAMEN ELABORADO EN RELACIÓN CON LA CONSULTA FORMULADA POR EL AYUNTAMIENTO DE TELDE RELATIVA A LA PRIORIDAD EN EL PAGO DE OBLIGACIONES POR LA REFORMA OPERADA EN EL ARTÍCULO 135.3 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA-----**  
-----

En la Sesión del Pleno de la Audiencia de Cuentas de Canarias, celebrada el día 26 de octubre de 2012, se aprobó, por unanimidad, el Dictamen que a continuación se transcribe en relación con la consulta formulada por el Ayuntamiento de Telde relativa a la prioridad en el pago de obligaciones por la reforma operada en el artículo 135.3 de la Constitución Española

“Visto por el Pleno el escrito de la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Telde (Gran Canaria), a través del cual se formula consulta relativa a la prioridad en el pago de obligaciones tras la reforma del artículo 135.3 de la Constitución Española, examinada la propuesta de Dictamen elaborada por la Unidad fiscalizadora correspondiente, así como el Informe Jurídico emitido al efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Audiencia de Cuentas de Canarias, se acuerda emitir el siguiente

**D I C T A M E N :**

El artículo 187 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL), establece que:

*"la expedición de las órdenes de pago habrá de acomodarse al plan de disposición de fondos de la tesorería que se establezca por el presidente que, en todo caso, deberá recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores".*

En el mismo sentido, el artículo 65 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos, determina que:

*"La expedición de órdenes de pago se acomodará al plan de disposición de fondos que se establezca, con la periodicidad y vigencia que el mismo determine, por el presidente de la entidad o por el órgano competente facultado para ello (...) y recogerá necesariamente la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores".*

Por ello, el plan es un medio indispensable de ordenación de pagos, que ha de establecer las prioridades de pago de la Corporación local, que deberá ejercerse con sujeción al mismo, al constituir una auténtica norma con efectos jurídicos sobre el procedimiento de pago de las obligaciones económicas de la Entidad Local. Constituye, por tanto, la expresión



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

normativa de los criterios para la ordenación del pago, con respeto a los límites de prioridad señalados en el artículo 187 del TRLRHL y, por ello, establece normas sobre la priorización de pagos de naturaleza permanente, constituyéndose en un documento de carácter obligatorio, cuya formulación es competencia de la Alcaldía-Presidencia.

Su ausencia supone respetar la prelación de pagos radical del artículo 187 del TRLRHL y, dentro de las obligaciones del ejercicio corriente, la aplicación del artículo 74.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), esto es, por riguroso orden de incoación, salvo resolución motivada en contra.

Por su carácter normativo, ha de ser publicado en el Boletín Oficial de la Provincia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 de la LRJPAC, siendo impugnabile en vía contencioso-administrativa. No puede ser modificado, por tanto, mediante acto singular, ni por la Alcaldesa-Presidenta ni por el Pleno, por el principio de inderogabilidad singular de los Reglamentos. Se trata de un Reglamento interno, que sirve para organizar el funcionamiento de un servicio burocrático-administrativo.

Es uno de los llamados Reglamentos "*ad intra*". Es, por lo tanto, un acto jurídico, que va a comportar un conjunto de derechos y obligaciones en su aplicación. Y dentro del acto jurídico, aunque no tenga unos destinatarios determinados, no se consume al ser cumplido o puesto en práctica, sino que se perfecciona. Por ello, no es un acto administrativo general, un acto ordenado, sino un acto ordinal, es decir, un Reglamento, una norma de derecho objetivo, que tiene como notas características las siguientes:

1. Obligatorio. De la redacción del artículo 187 del TRLRHL se desprende que es un documento no discrecional o voluntario.
2. La Presidenta de la Corporación está en la obligación de hacerlo, pues así lo impone el texto TRLRHL al utilizar la expresión de que "*la expedición de las órdenes de pago habrá de acomodarse al Plan*".
3. Indispensable o necesario. Es un documento indispensable, necesario, que tiene que existir para cumplir su propia finalidad en la expedición de las órdenes de pago.
4. Instrumento de coordinación. El Plan funciona como instrumento de coordinación entre el presupuesto y la Tesorería, actuando como mecanismo de regulación de los flujos de entrada/salida que ha de soportar la Tesorería (cuánto y cuándo hay que ingresar/pagar).
5. Planificador de los gastos. También en consonancia con su propia finalidad: ordenar.
6. Legitima la expedición de los correspondientes mandamientos u órdenes de pago.



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

7. Una vez aprobado, será su adecuación al Plan, lo que legitimará la expedición de los correspondientes mandamientos u órdenes de pago.
8. Instrumento de control. Es un medio de control en la expedición de las aprobaciones del gasto y de las órdenes de pago, pues marca el ritmo de ellas dentro del ejercicio presupuestario.
9. Instrumento para el eficiente funcionamiento de la Tesorería, pues, poniendo orden, lo conseguirá. Por supuesto, siempre que haya fondos líquidos suficientes para pagar a todos en su debido tiempo y momento.
10. Condiciona el plan y programa de la Tesorería que confeccione el titular de la misma, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 196.1 del TRLRHL y 5.1 del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.
11. Como integrante del ordenamiento jurídico resalta su carácter vinculante y flexible al mismo tiempo. Vinculante, en cuanto que toda norma obliga. Es una consecuencia del derecho positivo, del ordenamiento jurídico de un Estado de derecho. Flexible, porque aún siendo rígido para su propia aplicación, que no puede ser desviada ni alterada, permite su modificación. Puede ser variado por los mismos cauces de su creación, en función de las variables a las que está o puede estar sometido.

Todo esto, lleva a precisar su finalidad: documento de ordenación y de planificación de los gastos, para que se ordene la expedición de los documentos conformadores de ello y el pago correspondiente y, bajo el principio constitucional de la eficacia (artículo 103.1 de la CE).

En definitiva, asegura el nivel de cobertura suficiente para la atención y pago de las obligaciones planificadas.

Por su parte, la Tesorería, que es la que debe proponer la ordenación del pago a la Alcaldesa, debe garantizar que las propuestas que vayan a ser ordenadas por la Alcaldía-Presidencia se ajustan al Plan de Disposición de Fondos aprobado, sin perjuicio de que la Intervención en virtud de lo dispuesto en los artículos 214.2.b) y c) del TRLRHL, esté obligada a comprobar que se cumplan las prioridades en los pagos, debiendo formular el correspondiente reparo que pusiera de manifiesto el incumplimiento de las prioridades legales en los mismos.

Por otra parte, en los artículos 106 y 107 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, de aplicación a las Entidades Locales, en función de la remisión contenida en el artículo 194.3 del TRLRHL, se contempla:



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

- Artículo 106, la existencia, con carácter obligatorio, de un Presupuesto monetario, cuyo antecedente es el Plan de Disposición de Fondos al que habrá de acomodarse la expedición de las órdenes de pago, y que tiene por objeto conseguir una adecuada distribución temporal de los pagos y una correcta estimación de la necesidad de endeudamiento.
- El artículo 107, referido a los criterios de ordenación de pagos, dispone que la cuantía de los pagos ordenados en cada momento se ajustará al Presupuesto monetario y que en la expedición de las órdenes de pagos se aplicarán criterios objetivos tales como la fecha de recepción, el importe de la operación, aplicación presupuestaria y forma de pago, entre otros.

No obstante, tras la reforma Constitucional del artículo 135.3 y su posterior desarrollo de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPYSF), ha quedado establecida la prioridad absoluta de pago de los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro tipo de gasto.

El artículo 14 LOEPYSF reproduce lo que establece el art. 135.3 de la CE:

*"Los créditos presupuestarios para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus Presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.*

*El pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto".*

También el art. 10.1 LOEPYSF regula las disposiciones para su aplicación efectiva y mecanismos de coordinación, estableciendo que:

*"Los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley vendrán obligados a establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas a la aplicación de los principios contenidos en esta Ley".*

Por su parte, la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la LOEPYSF, en su artículo único, apartado Dos, añade una nueva disposición adicional cuarta con el siguiente contenido:

*"1. Las Administraciones Públicas deberán disponer de planes de tesorería que pongan de manifiesto su capacidad para atender el pago de los vencimientos de deudas financieras con especial previsión de los pagos de intereses y capital de la deuda pública.*



## *Audiencia de Cuentas de Canarias*

*2. La situación de riesgo de incumplimiento del pago de los vencimientos de deuda financiera, apreciada por el Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, se considera que atenta gravemente al interés general procediéndose de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26”.*

Por tanto, los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Esto supone por un lado la obligatoriedad de reflejar en los estados de gastos el crédito necesario y considerarlos siempre incluidos, lo que cambia el esquema de prioridad de pagos del art. 187 del TRLRHL, pasando los pagos correspondientes al endeudamiento público a tener carácter prioritario frente al tradicional gasto de personal.

En base a todo lo anterior, el orden legal de prelación queda como sigue:

- Créditos necesarios para satisfacer intereses y capital del endeudamiento. Reembolso de operaciones de tesorería a 31 de diciembre.
- Gastos de personal.
- Obligaciones contraídas de ejercicios cerrados.
- Resto de obligaciones por orden de antigüedad.”

En Santa Cruz de Tenerife a ocho de noviembre de dos mil doce.