

Anulación de obligaciones reconocidas de ejercicios cerrados. Órgano municipal competente y fecha de inicio de cómputo para la prescripción

EMILIO FERNÁNDEZ AGÜERO

Tesorero del Excmo. Ayuntamiento de Talavera de la Reina.
Doctor en Derecho

RESUMEN

El artículo aborda dos temas nada pacíficos entre los Secretarios, Interventores y Tesoreros de los ayuntamientos: a qué órgano compete aprobar las datas o anulaciones de obligaciones reconocidas de ejercicios cerrados, y cuál es la fecha que tiene que considerarse para el inicio del cómputo de la prescripción.

De los tres órganos municipales existentes que podrían dictar dicho acuerdo, el Alcalde, la Junta de Gobierno Local, y el Pleno, podríamos afirmar que las posiciones se encuentran divididas, casi por la mitad, entre el Alcalde y el Pleno; los que atribuyen la competencia a este último se apoyan en supuestos informes del Tribunal de Cuentas.

En cuanto a la fecha de inicio del cómputo de la prescripción, y habida cuenta de que los ayuntamientos, en la mayoría de los casos, no suelen notificar el reconocimiento de las obligaciones, es una circunstancia que conmina a las entidades locales a realizar anuncios en los boletines oficiales, a modo de notificaciones colectivas, que vengan, de alguna forma, a subsanar tal carencia.

Exponemos nuestras conclusiones razonadas, abiertas a la crítica, manteniendo que el órgano municipal competente para aprobar las datas de obligaciones reconocidas de ejercicios cerrados es el Alcalde, y que existe un amplio margen de mejora en la práctica de las notificaciones de las obligaciones reconocidas que permitiría disponer de una fecha cierta de inicio del cómputo de la prescripción, confiando en que la implantación de la Administración Electrónica ayude en esa dirección.

PALABRAS CLAVE

Tesorería | prescripción de obligaciones

notificación | Alcalde | Pleno

ABSTRACT

This article deals with two non peaceful issues among Secretaries, Comptrollers and Treasurers in the local government: which authority has the responsibility to pass the data and cancellations of the recognized obligations from the closed fiscal years, and, which is the date that must be considered for the beginning of prescription count.

From the three existing municipal authorities that could dictate this agreement, the Mayor, the Municipal Cabinet Meeting and the plenary session, we could confirm that the positions are divided, almost to a half, between the Mayor and the plenary session; those who attribute the competency to the last one, support their case in supposed reports of the Court of Audits.

As to the start date of the prescription count, and taking into account that the Local Government, in most cases, don't usually notify the recognition of obligations, is a situation that demands the local entities to carry out advertisements in official bulletins as collective notifications, that come, somehow, to correct this scarcity.

We explain our conclusions correctly argued, open to criticism and trying to maintain that the municipal competent authority for passing the data of the recognized obligations from closed fiscal years is the Mayor, and that there is a wide margin to improve the practice of the notifications of the recognized obligations that allows to obtain a true start of date to begin the calculation of the prescription, having faith in the establishment of the electronic management's help in this way.

KEYWORDS

Treasury | prescription of obligations

notification | Mayor | Plenary

1. Introducción

Las obligaciones presupuestarias, con carácter general, nacen en el momento en el que se dictan los correspondientes actos de reconocimiento y liquidación, lo que significa que, tras su aceptación formal, surge una deuda a favor de un tercero como consecuencia del cumplimiento del principio del servicio hecho¹ que rige en la Administración. Estas deudas se extinguen, normalmente, mediante su pago, aunque pueden concurrir otros supuestos para su cancelación, como la compensación, la sustitución con otra deuda, la condonación o la prescripción.

La prescripción extintiva de las deudas (conforme al artículo 1961 del CC²) es una manera de extinguir estas por el mero paso del tiempo. Transcurrido el plazo de tiempo legalmente previsto, el deudor no podrá reclamar la deuda a la Administración pues se le niega la posibilidad de interponer acciones para exigir su cobro, siendo esta reclamación, en caso de presentarse, extemporánea. La Administración se amparará para no realizar su pago en la figura de la prescripción, que se sustenta, a la vez, en el principio de seguridad jurídica, el cual persigue que las relaciones jurídicas no se encuentren en un estado de pendencia dilatado en el tiempo. Todo ello salvo que el acreedor haya interrumpido la prescripción con alguna de las acciones a las que la Ley otorga tal valor.

Por otra parte, las cuentas anuales de la entidad local deben reflejar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, del resultado económico patrimonial y de la ejecución del presupuesto, por lo que depurar los saldos de las obligaciones pendientes de pago de ejercicios cerrados es una buena práctica que la Tesorería puede impulsar para asegurar, de esta forma, la fiabilidad de los registros contables alineándose con el objeto y fines de la contabilidad.

En la tramitación de los expedientes de baja por prescripción de obligaciones reconocidas de ejercicios cerrados que tramitan las Tesorerías Municipales surgen dos dudas: ¿desde dónde computar el plazo para el inicio del cómputo de la prescripción?, y ¿quién es el órgano municipal competente para su aprobación?

La Tesorería Municipal tiene que aportar una solución para cancelar, de alguna forma, las numerosas obligaciones reconocidas u órdenes de pago antiguas, que, por muchas y diversas circunstancias, no se han podido satisfacer. Indudablemente, el hecho determinante es el transcurso del tiempo, pero pueden ser numerosas las causas que hayan provocado esa situación, como importes de pequeño valor, empresas desaparecidas, desacuerdo entre los herederos, perceptores en el extranjero, ilocalizables, inexistencia de cuenta corriente del tercero, etc., extremos todos ellos que han imposibilitado que el Ayuntamiento pueda pagar y que, en consecuencia, el tercero (acreedor/proveedor) no haya percibido la cantidad que este le adeuda.

-
1. El cumplimiento del servicio hecho se plasma principalmente en un acto formal de conformidad del servicio o recepción del suministro.
 2. BOE.es - BOE-A-1889-4763 Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. CAPÍTULO III. «Artículo 1961. Las acciones prescriben por el mero lapso del tiempo fijado por la ley.»

El expediente a tramitar lo podemos denominar «Anulación de obligaciones reconocidas pendientes de pago de ejercicios cerrados por prescripción», y la unidad administrativa que consideramos gestora del mismo, la que debe impulsarlo, tramitarlo y encargarse de obtener la adecuada resolución, debe ser la Tesorería Municipal, pues es donde se encuentran las obligaciones aprobadas pendientes de satisfacer, competencia atribuida a esta dependencia, la cual conocerá, mejor que nadie, las causas por las que no se ha podido llevar a cabo el pago.

Este enfoque se sustenta en que el propio artículo 94 del RD 500/1990 establece que «... las obligaciones reconocidas pendientes de pago a 31 de diciembre integrarán la agrupación de Presupuestos cerrados y tendrán la consideración de operaciones de la Tesorería Local».

No nos vamos a detener en el procedimiento a seguir, que sería motivo de otro artículo, sino en las dos dudas al inicio planteadas.

Las obligaciones o pagos pendientes de satisfacer suelen ser de muy distinta naturaleza, desde facturas comerciales (en la mayoría de las ocasiones), subvenciones, expropiaciones, devoluciones de tributos, devoluciones de garantías en metálico, etc.; podríamos afirmar, con bastante certeza, que al Ayuntamiento le resulta imposible pagar por culpa no achacable a este, sino, generalmente, al tercero.

No debemos olvidar que si se declara la prescripción el tercero afectado ya no va a tener derecho a exigir el pago de lo que se le adeuda, habiendo perdido, por el mero transcurso del tiempo —sin que exista ninguna acción interruptora que reclame su crédito— su derecho de cobro. Tal circunstancia, que implica un acto de gravamen para el interesado, hace que el Ayuntamiento deba ser muy cauteloso y proceda con las máximas garantías para el tercero.

2. Fecha de inicio del cómputo de plazo de prescripción

La primera cuestión que tenemos que resolver es la fijación de la fecha a partir de la cual iniciamos el cómputo para que corra el plazo de prescripción. Una vez hayamos comprobado que ha transcurrido dicho plazo podremos declarar prescritas las obligaciones.

Aquí nos encontramos, lógicamente, con que la forma de proceder y de producir actos administrativos vincula a la Administración. Lo instruido previamente condiciona y determina las actuaciones posteriores. En este caso, si no se han notificado los actos administrativos generadores de la obligación de pago, como es la resolución o decreto dictado por la Alcaldía en la que se aprueba el reconocimiento y liquidación de las obligaciones (artículo 185.2 del TRLHL³)... ¿qué fecha vamos a tomar como válida para el inicio del plazo de prescripción del pago de esta?

3. [BOE.es - BOE-A-2004-4214](https://www.boe.es/boe/BOE-A-2004-4214) 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.

El artículo 25.1.b) de la LGP⁴, de aplicación a las entidades locales⁵, prevé que el plazo para la prescripción de las obligaciones «... se contará desde la fecha de notificación, del reconocimiento o liquidación de la respectiva obligación».

Entendemos que se establece el mismo plazo de prescripción una vez reconocidas o liquidadas las deudas porque se refiere, en todo caso, al cumplimiento y satisfacción de deudas concretas asumidas y derivadas de la relación de servicio o prestacional establecida con los terceros. Por lo tanto, en general, el *dies a quo* del plazo de prescripción vendrá determinado por la fecha de la notificación del acto de reconocimiento de la obligación u ordenación del pago.

Una vez producida la prescripción las obligaciones «serán baja en las respectivas cuentas, previa tramitación del oportuno expediente», según el apartado 3 del mismo artículo 25 LGP.

En este sentido, si el Ayuntamiento notificase la obligación reconocida al tercero (fase O), o notificase el pago ordenado (fase P), tendríamos una fecha concreta desde la que podríamos iniciar el cómputo del plazo de prescripción. Pero, sorprendentemente, lo más habitual es que no se notifique al tercero cuando se aprueba su factura (reconocimiento y liquidación de la obligación), ni mucho menos cuando se ordena el pago de esa factura, circunstancia que genera el problema de la fijación de la fecha de inicio del plazo para el cómputo de la prescripción.

Tal aseveración está contrastada con los resultados de la encuesta analizada en el capítulo IV.17, «Estudio empírico sobre la Tesorería Local. Encuesta»⁶ de la tesis doctoral de FERNÁNDEZ AGÜERO, E. (2019) *Tesorería Local como valor estratégico al servicio de la Corporación Local*. UCLM, Cuenca, publicada por la Fundación COSITAL (2022).

A la pregunta 42, *¿Se notifican a los acreedores/proveedores las obligaciones reconocidas?*, el 83 % de las entidades locales manifiesta que no notifica las obligaciones reconocidas. A la pregunta 43, *¿Se notifican a los acreedores/proveedores las órdenes de pago?*, el 86 % de las entidades locales manifiesta, igualmente, que no notifica el pago ordenado.

Cierto es que en la tramitación electrónica de las facturas vía FACe⁷ el proveedor recibe varios avisos del estado en que se encuentra su factura en la tramitación del gasto: se le informa de que ha sido descargada, aceptada y aprobada, pero tales avisos no alcanzan el estatus de la notificación.

Por lo expuesto, la ausencia de notificación formal, incorrecta praxis administrativa, lleva a los gestores de estos expedientes a publicar un anuncio en el BOP⁸ que haga las

4. BOE.es - BOE-A-2003-21614 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

5. STS de 23 de noviembre de 1996 (rec. 10821/1991) FD3º: «En virtud de la necesaria integración del sistema Jurídico para salvar cualquier insuficiencia o laguna, consideramos que es aplicable a la prescripción de los créditos contra las Haciendas Locales el plazo de cinco años previsto por el artículo 46 LGP para la Hacienda Pública...». Ahora el artículo 25 LGP: «Salvo lo establecido por leyes especiales, prescribirán a los cuatro años».

6. La encuesta cumple los estándares estadísticos, y los datos que se han obtenido de la muestra analizada son extrapolables al resto de la población total, con un error de un 4,12 %.

7. FACe es el Punto General de Entrada de Facturas de la Administración General del Estado.

8. Boletín Oficial de la Provincia.

veces de notificación colectiva a los terceros que se van a ver perjudicados por la declaración de prescripción, y a la vez que se les informa del inicio del expediente se les otorga un plazo de alegaciones para que los afectados puedan manifestar lo que consideren oportuno a sus intereses.

Esto es muy importante para proteger el derecho de los acreedores tal como recuerda FERNÁNDEZ AGÜERO, E, en el *Manual de Tesorería y Recaudación*, INAP (Madrid, 2002, pág. 313): «...antes de declararse la «prescripción» y de producirse la baja de las respectivas cuentas municipales, debe existir un procedimiento en el que se garantice la publicidad y la defensa de los intereses de los acreedores con posibilidad de recurrir este acto, en consonancia, pues, con lo expuesto en nuestra Carta Magna...»

En beneficio del interesado el inicio del cómputo de la prescripción se suele situar en la última actuación administrativa existente: la orden de pago, normalmente soportada en el documento contable P o en resolución de la Alcaldía; cada vez más ayuntamientos aprueban la orden de pago.

Si se contara el plazo, por ejemplo, desde que el tercero prestó el servicio o presentó la factura por FACe, este saldría perjudicado al partirse de una fecha más antigua y, en consecuencia, adelantar el plazo de prescripción.

Consideramos que la implantación de la Administración Electrónica y el desarrollo conjunto de diversas aplicaciones municipales, como el registro de facturas, la contabilidad, el Libro de Resoluciones de Alcaldía y la Sede Electrónica, pueden posibilitar que, de forma automatizada, se pongan a disposición de los acreedores/proveedores la notificación de la resolución de la obligación reconocida o el pago ordenado, pues entendemos que, bien sea el acto de reconocimiento de la obligación o, en su caso, el posterior de ordenación de pago, servirían para iniciar dicho cómputo.

En tanto esto no se produce, la vía que se viene utilizando, la publicación de un anuncio en el BOP en el que se relacionan los terceros y sus importes y se anuncia el inicio del expediente de prescripción de obligaciones reconocidas, aun con las carencias jurídicas de que adolece, puede ser un instrumento que, de alguna forma, subsane la ausencia de notificación.

Apuntamos deficiencias jurídicas porque si el acto administrativo (obligación reconocida o pago ordenado) no se notifica al tercero, podríamos considerar que el plazo de la prescripción no ha comenzado y, en tanto no se notifique, no se puede iniciar.

Venimos considerando, de alguna forma, que —en este caso— la falta de notificación es un vicio que se puede subsanar en el propio expediente de anulación de obligaciones reconocidas por prescripción notificando este al interesado (individual o colectivamente) y otorgando trámite de audiencia para que alegue lo que considere oportuno.

El reconocimiento de la obligación es un acto administrativo y, como tal, debería notificarse al destinatario, aunque algunos ayuntamientos intentan soslayar el problema de esta ausencia de notificación a los terceros calificando estos expedientes de «Rectificación de saldos de obligaciones reconocidas» en lugar de «Anulación de obligaciones reconocidas pendientes de pago de ejercicios cerrados por prescripción», como si se tratara, simplemente,



de unas diferencias contables que deben ser corregidas. Tal proceder no nos parece correcto pues se pretendería tramitar un expediente por un cauce que no le corresponde, olvidando lo que tiene sentado la jurisprudencia: «podrás denominar mariposa a un elefante, pero no por eso dejará de ser un paquidermo».

Además, pensemos que el Ayuntamiento no debería de beneficiarse de su propio incumplimiento en virtud del principio jurídico comúnmente admitido por el que «nadie debe beneficiarse de su propia torpeza», aforismo conocido como «*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*».

3. ¿Cuál es el órgano municipal competente para aprobar las datas de obligaciones reconocidas de ejercicios cerrados?

En cuanto a cuál es el órgano municipal competente para su aprobación, las opiniones sobre la competencia están divididas entre el Alcalde-Presidente y el Pleno de la Corporación.

A este respecto, gran parte del colectivo de interventores sostiene que la competencia recae en el Pleno basándose en un informe del Tribunal de Cuentas en donde, al parecer, se indicaba que la competencia radicaba en este órgano.

No ha sido posible localizar dicho informe, incluso nos hemos dirigido directamente a los empleados encargados de la fiscalización de Corporaciones Locales del Tribunal, que especulan situándolo, previsiblemente, en tiempos pretéritos, cuando se requería a las corporaciones que con la Cuenta General se aportara relación de obligaciones prescritas aprobadas por el Pleno.

No obstante, como sabemos, el Tribunal de Cuentas no atribuye competencias, sino que, a lo sumo, como máximo órgano fiscalizador de la gestión económico-financiera de las entidades locales, puede efectuar recomendaciones.

Esta postura, que se atribuye al Tribunal de Cuentas, creemos que se basa en una concepción errónea al considerar que como la baja de obligaciones afecta a las Cuentas Generales de la Corporación, correspondientes a ejercicios cerrados que fueron aprobadas por el Ayuntamiento Pleno, la aprobación del expediente colectivo de baja de Obligaciones por prescripción debe realizarse también por el Pleno.

Nosotros planteamos una perspectiva diferente, decantándonos por atribuir la competencia al Alcalde por los motivos que a continuación exponemos:

3.1. Los acuerdos y resoluciones deben ser adoptados por los órganos a quienes las leyes atribuyan dicha competencia; si un Ayuntamiento se encuentra dentro del régimen ordinario o común le resulta de aplicación el artículo 21.1.s de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases sobre el Régimen Local, que contiene una cláusula de competencia residual a favor del Alcalde. Y si resultase de aplicación la normativa

reguladora de los municipios de gran población, también recaería la competencia en el Alcalde, porque al no estar específicamente atribuida a ningún otro órgano municipal resulta igualmente de aplicación la cláusula residual de competencias a favor del Alcalde prevista en el artículo 124.4.º de la misma Ley.

El reparto competencial es claro, y la cláusula residual de competencias dispone que las que no estén específicamente asignadas a un órgano corresponden al Alcalde y no al Pleno.

Algunos funcionarios de habilitación nacional conjeturan que «gozan de mayor preeminencia y relevancia los acuerdos que son adoptados por el Pleno», y ante un asunto dudoso, que pudiera ser conflictivo, prefieren llevarlo a este órgano porque perciben mayor apariencia de seguridad entendiendo que al estar integrado por todos los miembros de la Corporación goza de un halo de validez superior. Esto, en nuestra opinión, deja de lado la cláusula legal de atribución residual de competencias y, lo que es más importante, olvida que no existe jerarquía entre los diferentes órganos municipales, que la competencia es irrenunciable y que deberá ser ejercida por los órganos que la tengan atribuida.

3.2. Además de la competencia residual del Alcalde anteriormente apuntada, pueden aportarse otros criterios que, consideramos, podrían avalar la atribución de esta competencia, como:

- a) *Qui potest plus, potest minus* (quien puede lo más, puede lo menos). Si el Alcalde puede aprobar facturas y reconocer obligaciones (arts. 185.2 TRLRHL⁹, y 60 del RD 500/1990¹⁰), lo que implica que surja un pasivo en contra del Ayuntamiento por el que este se compromete a hacer frente al pago de esas deudas para con unos terceros en un determinado plazo, por qué no va a poder declarar la prescripción, si, además, la prescripción se ha de aplicar de oficio (parte de la doctrina manifiesta que no se aprueba, sino que simplemente «se declara» cuando concurren los elementos temporales), sin que exista un acto discrecional, sino un acto consistente en una declaración reglada. Es decir, si el Alcalde ha sido el órgano unipersonal que ha ocasionado el nacimiento del derecho a favor del tercero y la consecuente obligación del Ayuntamiento a pagarle, ¿por qué no va a poder anular esta obligación mediante la prescripción, la cual simplemente conlleva una declaración tras la verificación del elemento fáctico al que se atribuyen consecuencias jurídicas inmediatas?
- b) La técnica de reducción al absurdo. Para demostrar la validez o invalidez de nuestro razonamiento podemos acudir a la prueba por contradicción o prueba *ad absurdum*. De esta forma, para comprobar si una proposición es inválida estimamos, como punto de partida, que dicha premisa es cierta, y, si la derivación final es una contradicción, se concluye que la proposición original es falsa y el argumento es

9. BOE.es - BOE-A-2004-4214 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.

10. BOE.es - BOE-A-1990-9664 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.

inválido. Así, podemos empezar preguntándonos: ¿Todas las anotaciones contables que afecten a ejercicios cerrados deben ser aprobadas por el Pleno, o tan solo las obligaciones? Afectan a la contabilidad de ejercicios cerrados tanto la anulación de derechos como la anulación de obligaciones. Si presumimos, por lo tanto, de que tienen que ser aprobadas por el Pleno (y dictaminadas previamente por la Comisión correspondiente), todas las anulaciones de derechos de ejercicios cerrados que diariamente se vienen produciendo en las unidades gestoras de ingresos municipales (gestión tributaria, recaudación, múltiples unidades gestoras..) que a lo largo del ejercicio corriente anulan multitud de derechos de ejercicios cerrados, devendría impracticable este proceder, y sospechamos que puede llegar a una interrupción y al bloqueo de la administración al llevar al Pleno el conocimiento de estos asuntos. Tal proceder supondría la paralización en la tramitación de bajas y la inundación al Pleno de asuntos meramente operativos que requieren pronta resolución y no admiten demoras, impidiendo una agilidad en la gestión y chocando con el principio constitucionalmente consagrado de eficacia administrativa.

Y si nos ciñéramos solo a la anulación por el Pleno de las obligaciones, y no de los derechos, de los ejercicios cerrados, ¿deberían rectificarse las Cuentas Generales de todos y cada uno de los ejercicios anteriores afectados? ¿Deben adoptarse acuerdos plenarios para modificar las Cuentas de los ejercicios anteriores? Estas preguntas retóricas deben llevarnos a cavilar en la dirección de una respuesta juiciosa y sensata.

- c) La propia contabilidad, su funcionamiento y operativa. Los principios de devengo y de registro por los que se rige la contabilidad obligan a anotar las operaciones en el momento temporal en el que se producen. Si es en este preciso ejercicio cuando se declara la prescripción de unas obligaciones, es en ese preciso momento cuando deben recogerse tales apuntes, aunque afecten a ejercicios ya cerrados, recalando la competencia de aprobación de tal expediente en el Alcalde, como anteriormente se ha citado. De ahí que mantengamos que la prescripción de obligaciones no afecta a las Cuentas Generales de otros años que ya fueron aprobadas, sino que afectará a la del año en que se apruebe.

Frente a algunas Intervenciones municipales que, como decíamos al principio, sostienen que el órgano competente es el Pleno porque se produce una alteración de los datos ya contenidos en una Cuenta General aprobada por este y, en consecuencia, debe ser este mismo órgano el que apruebe los expedientes de prescripción de obligaciones de ejercicios cerrados, traemos a colación un extracto del informe evacuado por el Servicio Jurídico del Excmo. Ayuntamiento de Talavera de la Reina¹¹:

... hay que distinguir la Cuenta general como documento, que refleja una gestión municipal en los aspectos económicos, financiero, patrimonial y presupuestario, de los concretos datos y apuntes contenidos en la misma, cada uno de los cuales en relación con las obligaciones pendientes, tanto de cobro como de pago, será expresivo de una relación jurídica viva entre un sujeto y el Ayuntamiento.

11. Expediente n.º 69/2017 TES tramitado por la Tesorería Municipal, sobre prescripción colectiva de obligaciones reconocidas pendientes de satisfacer a los acreedores/proveedores municipales de los ejercicios 2003 a 2011.

En base a esta distinción entre la Cuenta general como documento y los concretos apuntes que contiene expresivos de relaciones jurídicas vivas, deriva o se deduce un distinto régimen jurídico para los actos modificatorio de ambos: de tal forma que una modificación de la Cuenta general como documento, derivada de alegaciones, reclamaciones o errores en la misma, solo puede producirse en el procedimiento para su aprobación y por el órgano competente para su aprobación, en tanto que no tendrán la consideración de modificaciones a la cuenta general aquellos cambios que se produzcan en el contenido de las obligaciones de pago o ingreso reflejadas en dicha cuenta, que se sustanciarán por el procedimiento específico de la obligación a que se refieran y serán resueltos por el órgano competente que corresponda.

En este caso concreto, las modificaciones en las obligaciones por derechos reconocidos que figuran en la Cuenta General, ya sean de ejercicios vencidos o no, deben seguir el procedimiento que corresponda a la relación jurídica viva de la que provenga y serán acordadas por el órgano competente que declaró la misma, y en caso de no atribución expresa por el Alcalde conforme a la cláusula residual de atribución de competencias.

En este sentido, el acto administrativo que declara una situación determinada (prescripción) en una relación jurídica de la que ha nacido una obligación, se produce en el procedimiento de esta relación jurídica, con arreglo a la regulación de la misma y por el órgano competente que la declaró, sin perjuicio de que sus efectos se transmitan a los registros contables en los que aquella figura, modificándolos. O lo que es lo mismo, el acto no es modificatorio de la Cuenta general, sino que tiene efectos sobre su contenido.

Podría entenderse que al contemplarse dichas obligaciones de pago en la Cuenta general a presentar en cada ejercicio para su aprobación por el Pleno, sería este órgano el competente para la aprobación de la prescripción y baja de dichas obligaciones de pago, pero ello, lejos de ser así, equivaldría a trasladar a este órgano la competencia sobre el régimen jurídico de cada una de las previsiones que esta Cuenta general contiene, lo que no está justificado cuando de lo que se trata es de resolver cuestiones atinentes al régimen jurídico vigente de cada una de las distintas obligaciones en ella contempladas. Por lo demás, no tendría fundamento que la declaración sobre cuestiones de derecho suscitadas en estas relaciones jurídicas, como en este caso la prescripción, quedará al albur de una votación en el Pleno¹².

La prescripción es una de las causas de extinción de obligaciones de presupuestos cerrados contempladas por la legislación. En este caso se produce la extinción de las obligaciones reconocidas porque sus acreedores legítimos o sus derechohabientes no han reclamado el pago durante el plazo legalmente determinado. La declaración de la prescripción se producirá siempre de manera posterior al cierre del ejercicio en el que se reconoció la obligación, no pudiendo considerar, en ningún caso, que dicha declaración de prescripción supone una reformulación o ajuste, tanto de la cuenta general del ejercicio en el que se reconoció como de la de cada uno de los ejercicios a los que ha pertenecido como parte de obligaciones de ejercicios cerrados.

Así, la contabilidad local registra estos expedientes en las Cuentas Anuales de cada ejercicio en que son aprobados.

¹². Informe del Secretario General D. Antonio López Abarca, de 6 de noviembre de 2017.

El Consultor, al tratar el tema de cuál es el órgano municipal competente en los expedientes de modificación del saldo inicial de los derechos reconocidos y anulación de derechos reconocidos de presupuestos cerrados, llega a la conclusión de que, en todos los casos, el órgano competente es el Alcalde. Dice así:

A pesar de lo anteriormente expuesto, el Tribunal de Cuentas insiste en pedir los acuerdos plenarios mediante los cuales se han modificado los derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados, aunque suponemos que lo hace basándose en lo establecido por la Circular de la Dirección General de Administración Local de 5 de noviembre de 1971 (EC 1425/71), que habilitó una fórmula excepcional para los «expedientes de baja por rectificación para de contraído», donde sí se exigía acuerdo corporativo adoptado al tiempo de aprobarse la liquidación, ratificando la relación de bajas.

En resumen, será competencia del Alcalde, en todos los casos, adoptar el acuerdo administrativo necesario para la rectificación del saldo inicial de derechos reconocidos así como para la anulación de derechos reconocidos de ejercicios cerrados (El Consultor, 15 de junio de 1994).

Indagando sobre la referencia señalada en dicha consulta al «acuerdo corporativo», vemos que la Circular de 5 de noviembre de 1971 citada se remite a las circulares de 18 de julio de 1959 y de 17 de junio de 1969, que a su vez reenvían a otros textos normativos como son la Circular de 1 de diciembre de 1958, la Circular de 13 de julio de 1959, la Resolución de la DGAL de 11 de julio de 1957, y la Orden de 27 de enero de 1979.

Profundizando en estas disposiciones encontramos la clave que da respuesta a nuestras dudas: el artículo 5º.2 de la Circular del Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales (del Ministerio de la Gobernación) sobre liquidación del ejercicio y cuentas¹³ establece:

«Para dar de baja en resultas derechos y obligaciones que se consideren prescritos, se tramitarán los oportunos expedientes teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 796 de la Ley de Régimen Local¹⁴ y 292 a 294 del Reglamento de Haciendas Locales».

Y es ahí, en el capítulo XIII del Título III del Decreto de 4 de agosto de 1952 por el que se aprueba el texto del Reglamento de Haciendas Locales del Ministerio de la Gobernación titulado «De la prescripción», en donde se regula, en los artículos 292 a 294, todo lo relativo a esta figura, estableciendo que la aprobación de estos expedientes compete al Pleno del Ayuntamiento al mencionar, en el artículo 294.3, que «La relación definitiva, con la propuesta del Interventor, formará cabeza del expediente que instruirá el Secretario y resolverá la Corporación.» (Corporación equivale a Pleno).

Querer mantener en la actualidad la vigencia del Reglamento de Haciendas Locales de 1952, y en base a este Reglamento sostener la competencia del Pleno, nos parece anacrónico, contrario a la autonomía municipal y a la jerarquía de fuentes, lo cual implicaría, a su vez,

13. De fecha 1 de diciembre de 1958, publicada en el BOE n.º 8 de fecha 9 de enero de 1959.

14. Por Decreto del Ministerio de la Gobernación de 24 de junio de 1955 se aprueba el texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1949 y 3 de diciembre de 1953, BOE 10 de julio de 1955.

no tener en cuenta las disposiciones derogatorias de la Ley 7/1985 [que deroga expresamente en su letra a) «La Ley de Régimen Local, texto articulado y refundido, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955»], así como la derogatoria de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en la que el legislador pretendió la derogación total de cuantas normas venían rigiendo hasta esa fecha en esa materia, de tal forma que no pudieran ser invocadas en la nueva situación, contenido que actualmente se encuentra integrado en el TRLHL, lo que nos lleva a concluir que el órgano municipal es el Alcalde, y que esta competencia no se ve alterada por el hecho de que se pudieran ver afectadas cuentas de ejercicios cerrados, pues la prescripción de obligaciones no perturba las cuentas de otros años que ya fueron aprobadas, sino que atañerá a la del año en que se apruebe, y en ella deberá incluirse conforme señalan las Instrucciones de Contabilidad para la formulación de las Cuentas Anuales, pues «Los hechos posteriores al cierre del ejercicio que pongan de manifiesto condiciones que no existían al cierre del mismo, no supondrán un ajuste en las cuentas anuales».

4. Conclusiones

1.º Consideramos que el órgano municipal competente para efectuar la anulación de obligaciones reconocidas o pagos ordenados de ejercicios cerrados es el Alcalde-Presidente de la entidad local, tanto si al Ayuntamiento le resulta de aplicación el régimen común por la aplicación del artículo 21.1.s de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases sobre el Régimen Local, como si se trata de un municipio de gran población por el artículo 124.4.ñ de la misma Ley.

2.º La tramitación del expediente debe ser impulsado por la Tesorería, unidad gestora del mismo, dado que esta dependencia es la competente para realizar el pago de obligaciones y resolver todas las incidencias que surjan sobre estas.

3.º Con carácter general, mientras no se cumpla el requisito de la notificación, no podría fijarse formalmente el *dies a quo* del plazo de los cuatro años necesarios para que se produzca la prescripción y, por lo tanto, no se habría extinguido el derecho a exigir el pago de la obligación.

En caso de no haberse practicado la notificación de la obligación reconocida o pago ordenado, venimos considerando, por razones de eficacia, aún con ciertas dudas, que puede subsanarse tal defecto procediendo a notificar el inicio del expediente de prescripción a cada interesado o bien mediante la publicación de un anuncio en un boletín oficial, que sirva de notificación colectiva, fijando, en ambos casos, un plazo de presentación de alegaciones por los interesados.

4.º A falta de una fecha cierta en la que se haya practicado la notificación de la obligación reconocida o la notificación de la orden de pago, consideramos que las entidades locales podrían partir, como fecha para el inicio del cómputo del plazo de la prescripción, la de la última actuación administrativa realizada, ya sea la del reconocimiento de la obligación o la ordenación del pago, siempre que no haya existido interrupción de la prescripción.

5.º La prescripción de obligaciones no corrige las cuentas anuales de otros años que ya fueron aprobadas, sino que pertenece al año en que se tramite el expediente, depurando los saldos correspondientes y asegurando, así, la fiabilidad de los registros contables.