



**CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social  
y Cooperativa, nº 36, diciembre 2000, pp. 51-78**

# **Las cooperativas de crédito como entidades colaboradoras de la Administración tributaria**

**Cristóbal José Borrero Moro**

Universitat de València

*CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*

ISSN: 0213-8093. © 2000 CIRIEC-España

[www.ciriec.es](http://www.ciriec.es)    [www.uv.es/reciriec](http://www.uv.es/reciriec)

# Las cooperativas de crédito como entidades colaboradoras de la Administración tributaria

**Cristóbal José Borrero Moro**  
Profesor de la Universitat de València

## RESUMEN

*Hoy día la colaboración de los privados en la gestión de los tributos se erige en uno de los presupuestos ineludibles para la efectiva materialización del deber de contribuir. La colaboración de las cooperativas de crédito en la gestión recaudatoria encomendada a la Agencia Estatal de Administración Tributaria supone para éstas, por un lado, un reconocimiento público de su aptitud como operador financiero, de su solvencia económica y de su capacidad de gestión financiera, y, por el otro, la posibilidad de incrementar los servicios prestados a sus socios.*

**PALABRAS CLAVE:** Cooperativas de crédito, recaudación, entidades colaboradoras.

## RÉSUMÉ

De nos jours, la collaboration des organismes privés à la gestion des impôts s'érige en un des pré-supposés inéluctables pour la matérialisation effective du devoir de contribution. La collaboration des coopératives de crédit à la gestion de recouvrement dont se charge l'Agence de l'Etat d'Administration des Impôts suppose pour celles-ci, d'une part, la reconnaissance publique de leur aptitude pour agir en tant qu'opérateur financier, de leur solvabilité économique et de leur capacité de gestion financière, et, d'autre part, la possibilité d'augmenter les services fournis à leurs associés.

MOTS CLÉ: Coopératives de crédit, recouvrement, organismes collaborateurs.

## ABSTRACT

Nowadays the collaboration of private citizens in tax collection management is essential for effective tax collection. For credit cooperatives, collaborating with the State Agency for Tax Administration in tax collection management means public recognition of their ability as financial operators and their economic standing and financial management capability, as well as the possibility of providing more services for their members.

KEY WORDS: Credit cooperatives, tax collection, collaborating bodies.

## **1.- La colaboración de los privados en la función recaudatoria**

Una de las características más significativas de la gestión tributaria es la colaboración de los administrados en su desarrollo. Hasta tal punto esto es así que hoy día la colaboración de los privados en la gestión de los tributos se erige en uno de los presupuestos ineludibles para la efectiva materialización del deber de contribuir.

La colaboración tributaria, que encuentra su fundamento en el deber de contribuir -art. 31 Constitución española -en adelante CE-, se concreta tanto en técnicas imperativas, a través de las cuales se impone a los administrados la colaboración, como en técnicas voluntarias, a través de las cuales se permite a los administrados que colaboren en la gestión tributaria. Esta circunstancia lleva a buena parte de los administrados a adquirir la condición de colaboradores de la Administración tributaria a través de una u otra técnica jurídica (declaraciones-liquidaciones, deber de colaboración, etc.).

Dentro del espectro de colaboradores de la Administración tributaria, destaca las entidades de depósito. Su colaboración en el desarrollo de los procedimientos de aplicación de los tributos es fundamental; y, si cabe, en el marco de la recaudación su protagonismo es aún mayor. La intermediación en el ingreso de las deudas tributarias que desarrollan las entidades de depósito se corresponde con la posición socioeconómica que han alcanzado éstas en nuestra sociedad. La entidad de depósito es reconocible, hoy día, por su solvencia económica, buena gestión, implantación a lo largo de todo el territorio e inserción en la vida económica de la sociedad. Esta situación la convierte en el candidato inmejorable para asumir el papel de colaborador de la Administración en el desarrollo de la gestión tributaria. No podemos ignorar que las Entidades de depósito constituyen el tejido nervioso del sistema económico mundial. Por ello, toda ordenación jurídica que tenga por objeto actividades económicas ha de tener en cuenta ineludiblemente a las Entidades de depósito. Así ocurre en nuestro sistema tributario, donde la colaboración de las entidades de depósito en la recaudación es integral, ya que participa tanto en el lado pasivo de la obligación tributaria, al servir al contribuyente en la realización de sus obligaciones tributarias, poniendo a su disposición los medios bancarios de pago, así como realizando las domiciliaciones bancarias de recibos tributarios<sup>1</sup>; como en el lado activo de la obligación, al colaborar, en este caso, con la Administración tributaria en su cometido de ejercitar la función recaudatoria.

1.- Vid. PALAO TABOADA, C.: "Los Bancos y Cajas de Ahorros como entidades colaboradoras en la recaudación tributaria", CT, núm. 15/1973, pág. 114; SOLCHAGA LOITEGUI: "El pago de la deuda tributaria a través de entidades bancarias", *Estudios sobre Tributación Bancaria*, Civitas, Madrid, 1985, pág. 714.

Fundamentalmente, su colaboración activa en la gestión recaudatoria se concreta tanto en el marco del embargo de bienes, como en la recepción de las deudas tributarias. En la fase de embargo de los bienes, las entidades colaboradoras están obligadas a facilitar la información que posean respecto de deudores de la Administración a los órganos y agentes de recaudación ejecutiva -arts. 111.1.c), 3. Ley General Tributaria -en adelante LGT-; 113 Reglamento General de Recaudación -en adelante RGR-. Igualmente, las entidades de depósito tienen una función destacada en el embargo de valores negociables, siempre que estén depositados o anotados en ellas -art. 121 RGR-, de dinero en cuentas abiertas en ellas -art. 120 RGR-, etc. Además, las Entidades de depósito colaboran en el marco de la gestión recaudatoria como depositaria de los bienes embargados -art. 136.2 RGR-.

Sin embargo, a nosotros nos interesa la otra gran actividad desplegada por las entidades de depósito en el marco de la función recaudatoria: la recepción de los pagos de las deudas tributarias. Esta forma de colaboración de las entidades de depósito en la gestión recaudatoria se concreta tanto en la prestación del servicio de caja, como en el de colaboración. Nosotros nos vamos a ocupar de la prestación del servicio de colaboración por parte de las entidades de depósito en el marco de la gestión recaudatoria encomendada a la Agencia Estatal de Administración Tributaria -en adelante AEAT. En este sentido, la Ley General Tributaria admite que el pago de la deuda tributaria se pueda realizar en entidades debidamente autorizadas -art. 59.2-. El Reglamento General de Recaudación precisa la naturaleza de dichas entidades que puedan colaborar en la recaudación de las deudas tributarias: "los Bancos, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito" -art. 8.2-. Por tanto, el ordenamiento jurídico admite la posibilidad de que las cooperativas de crédito puedan prestar el servicio de colaboración a la AEAT.

Nosotros trataremos de analizar las cooperativas de crédito como colaboradoras en la gestión recaudatoria encomendada a la AEAT. En este marco, la cooperativa de crédito realiza una función similar a las Cajas del Tesoro o a las Oficinas recaudadoras. Lleva a cabo una gestión por cuenta de la AEAT, y en ningún caso es mandataria del contribuyente (Sentencia del Tribunal Supremo -en adelante STS- de 24 de abril de 1989).

Descartamos el estudio de las secciones de crédito, que operan dentro de una cooperativa, principalmente agrícola, destinadas a la financiación de la misma y de sus socios. Este criterio metodológico encuentra su anclaje en la normativa tributaria, ya que ésta, tal como hemos expuesto, excluye a las secciones de crédito del ámbito subjetivo de la colaboración en la recaudación de los tributos -art. 8 RGR-<sup>2</sup>. Dicho artículo tan sólo incluye a las cooperativas de crédito; y dentro de las mismas no cabe incluir a las secciones de crédito, ya que éstas no tienen la consideración de entidades de

2.- Vid. PUENTE GARCIA, M.: "La capacidad operatoria de las cooperativas de crédito frente a las secciones de crédito", *REVESCO* núm. 63/1997, pág. 126.

crédito<sup>3</sup>. De hecho las secciones de crédito, a diferencia de las cooperativas de crédito -art. 1.2 Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito<sup>4</sup>, en adelante LCC-, carecen de personalidad jurídica independiente de las cooperativas de las que forman parte -art. 5.4 Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas<sup>5</sup> -en adelante LC-.

No obstante, las secciones de crédito están, en buen número, prestando a sus socios el servicio de recaudación tributaria, pero no como tales secciones de crédito, como expusimos supra, sino como sucursales de una entidad financiera, generalmente una cooperativa de crédito, con la que firman un convenio de colaboración, en virtud del cual ésta inscribe la cuenta de la sección de crédito como si fuera una sucursal suya ante el Banco de España y el resto del sistema financiero<sup>6</sup>.

## **2.- Las cooperativas de crédito como entidades de depósito: sus peculiaridades**

"Son cooperativas de crédito las sociedades constituidas con arreglo a la presente Ley, cuyo objeto social es servir a las necesidades financieras de sus socios y de terceros mediante el ejercicio de las actividades propias de las entidades de crédito" -art. 1 LCC-. De la definición legal se deduce las peculiaridades que definen a las cooperativas de crédito en el panorama jurídico, económico y social.

La primera y más significativa, hasta el punto que fija su denominación, es su doble naturaleza de sociedad cooperativa, por un lado, y de entidad de crédito, por el otro. La cooperativa de crédito constituye una modalidad cooperativa -art 6 LC-. Por tanto, nos encontramos ante "una sociedad constituida por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático" -art. 1 LC-. En el caso de las cooperativas de crédito, la sociedad se constituye como consecuencia de la unión de ahorradores que buscan pro-

3.- Vid. PUENTE GARCIA,M.: "La capacidad operatoria de las cooperativas", ob. cit., pág. 139; SERVER IZQUIERDO,R.J.; MELIAN NAVARRRO,A.: "Marco legal y estructura económico-social de las secciones de crédito de las cooperativas agrarias", REVESCO núm. 63/1997, pág. 147. Ciertamente, DE CARLOS BERTRAN,L.; FERNANDEZ-ARMESTO,J.: *El derecho del mercado financiero*, Civitas, Madrid, 1992, pág. 177, consideran dudosa la consideración de las secciones de crédito como entidades de crédito.

4.- BOE núm. 129, de 31 de mayo de 1989.

5.- BOE núm. 43, 17 de julio de 1999. Así lo contempla, igualmente, tanto la Ley 8/1985, de 31 de mayo, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana sobre Actuación Financiera de las Cooperativas con sección de crédito -art. 1-, como la Ley 6/1998, de 13 de mayo, de regulación del funcionamiento de las Secciones de Crédito de las Cooperativas -art. 1.3-.

6.- PUENTE GARCIA,M.: "La capacidad operatoria de las cooperativas", ob. cit., pág. 145; SERVER IZQUIERDO,R.J.; MELIAN NAVARRRO,A.: "Marco legal y estructura económico-social...", ob. cit., págs. 174-175; ROMERO CIVERA,A.: "La operatoria bancaria de las secciones de crédito", *Jornadas sobre Secciones de Crédito de la Comunidad Valenciana, Valencia 10-11 de abril de 1991, Generalitat Valenciana, 1993*, págs. 34 y 36.

yectar los principios cooperativos al ámbito bancario<sup>7</sup>. Su carácter cooperativo se manifiesta en la atención preferente a las necesidades financieras de sus socios en el desarrollo de su actividad -art. 4 LCC-.

Además, y de ahí proviene su especificidad dentro de las sociedades cooperativas, las cooperativas de crédito son consideradas entidades de crédito<sup>8</sup>. Por ello, están sometidas al estatuto jurídico de empresarios. Esta naturaleza fue atribuida por el Código de Comercio al establecer que "las cooperativas de crédito... se consideraran mercantiles, y quedarán sujetas a las disposiciones de este Código, cuando se dedicaren a actos de comercio extraños a la mutualidad" -art. 124 Código de Comercio-, y así ocurre. De hecho, la ley equipara funcionalmente a las cooperativas de crédito con las otras entidades de crédito, reconociendo que "podrán realizar toda clase de operaciones activas, pasivas y de servicios permitidas a las otras entidades de crédito", aunque "con atención preferente a las necesidades financieras de sus socios" -art. 4.1 LCC- como consecuencia de su carácter social<sup>9</sup>.

Esta circunstancia determina tanto su regulación jurídica, como su proyección socioeconómica. Así, el legislador afirma que a las cooperativas de crédito "les serán de aplicación las normas que, con carácter general, regulan la actividad de las entidades de crédito, y con carácter supletorio la Ley de Cooperativas -art. 104 LC-.

Otra de sus peculiaridades más significativa radica en el hecho de que parte de los clientes son también socios de la cooperativa de crédito a diferencia del resto de entidades de crédito. Desde otro ángulo, lo que diferencia a la cooperativa de crédito "de la empresa capitalista es precisamente la concurrencia en la posición jurídica del socio, de la doble cualidad de aportante de capital y consumidor de los bienes y servicios ofrecidos por la propia cooperativa"<sup>10</sup>, que se ha plasmado en lo que se ha denominado la <<ventaja mutualística>><sup>11</sup>.

Por esta razón, que configura su naturaleza, las cooperativas de crédito son las más indicadas para asumir la condición de entidades colaboradoras de la Administración tributaria en la recaudación. La colaboración de las cooperativas de crédito supone una profundización en el espíritu que subyace en la colaboración social en la gestión tributaria, ya que implica la voluntad de un grupo de contribu-

7.- Vid. LLOBREGAT HURTADO, M<sup>a</sup>.L.: "Cooperativas de crédito", en *Derecho del Mercado Financiero*, Civitas, 1994, pág. 146.

8.- Así lo contempla el Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio (BOE n<sup>o</sup> 155, de 30 de junio), que afirma que las cooperativas de crédito inscritas en el Registro especial del Banco de España tienen el carácter de entidades de crédito, sometiéndose a la legislación estatal aplicable a estas entidades. Igualmente, cabe citar, en este sentido, la normativa europea: Directivas 73/183/CEE, de 28 de junio de 1973; 77/780/CEE, de 12 de diciembre de 1977; 86/635/CEE, de 8 de diciembre de 1986; 89/299/CEE, de 17 de abril.

9.- Vid. SANCHIS PALACIO, J.R.: *El crédito cooperativo en España*, CIRIEC, Valencia, 1997, pág. 20.

10.- Las sociedades cooperativas se caracterizan funcionalmente "por la mutualidad o doble condición de socio-usuario en función del objeto que se cooperativiza, es decir, el socio una vez realizadas las aportaciones obligatorias al capital social adquiere la cualidad de socio y se compromete asimismo a utilizar los servicios que la cooperativa le ofrece, es decir, la cobertura, en la medida de lo posible, de sus necesidades financieras así como los servicios que prestan las entidades de crédito a sus clientes. De esta forma la cooperativa cumple con uno de sus objetivos esenciales que consiste precisamente en satisfacer las necesidades de sus socios en función del objeto social que se cooperativiza", LLOBREGAT HURTADO: *ob.cit.*, págs. 137 y 140-1.

11.- *Ibidem*, pág. 145.

yentes, integrados en una sociedad cooperativa, de colaborar con la Administración tributaria en el pago de las deudas tributarias. Por otra parte, la colaboración de la cooperativa de crédito en la recaudación tributaria supone una profundización de aquélla en el espíritu del "*movimiento cooperativo*", basado en el principio de asociación voluntaria para la prestación de servicio en provecho exclusivo de los socios<sup>12</sup>, ya que a través de dicha colaboración la cooperativa de crédito aspira a coadyuvar en la solución de los problemas de gestión tributaria que afectan a sus socios.

No obstante, las cooperativas de crédito presentan, hoy día, una configuración alejada de su exclusiva orientación mutualista, acorde con su diseño equiparable al resto de entidades de crédito, aunque sin olvidar el sentido de su existencia -art. 4 LCC-. Este artículo es indicativo del proceso de liberalización de las cooperativas de crédito así como su homologación respecto del resto de las instituciones crediticias, tanto en sus operaciones activas, como pasivas. Esta situación, a la par que reduce el sentido mutualista, acrecienta el carácter empresarial de las cooperativas de crédito, lo cual explica buena parte de su estrategia empresarial, encaminada a la prestación de servicios a terceros no socios<sup>13</sup>. Esta orientación de su actividad se enmarca dentro de la necesidad de ser competitivas para poder así conseguir su subsistencia en el mercado y realizar su objeto social. Así, junto con su vertiente social "se encuentra la vertiente empresarial, que obliga a la cooperativa a ejercitar la actividad con criterios de eficacia y racionalidad, sin los cuales no podría alcanzar sus objetivos básicos"<sup>14</sup>.

La asunción de esta estrategia exige su orientación hacia el cliente con el afán de ser competitivas; y para ello deben dar calidad de servicio. Esta circunstancia supone un acicate para la consecución de "un volumen suficiente de actividad económica, [como] presupuesto inexcusable para lograr mantener una situación competitiva en el mercado."<sup>15</sup>.

Además, las exigencias de adoptar una estrategia adecuada que haga a la cooperativa de crédito competitiva, como presupuesto de su supervivencia en el mercado, se ve incrementada ante el proceso de integración europea. Ante esta situación, "Las entidades de crédito españolas han ido adaptándose a la nueva situación ampliando su oferta de servicios y productos hasta llevarlas a un plano más universal, convirtiéndolas en "Supermercados financieros". La actividad tradicional de intermediario del crédito y el ahorro va perdiendo importancia y pasando a un segundo plano"<sup>16</sup>.

La actividad de las cooperativas de crédito se ha orientado, pues, hacia la captación de nuevos clientes bancarios, sin olvidar su razón de ser. "El mercado bancario presenta la peculiaridad de que la clientela es al mismo tiempo proveedor. Por lo tanto, el trato al cliente adquiere una importancia relevante para el negocio bancario"<sup>17</sup>. En este marco, la colaboración de las cooperativas de crédito en

12.- DE CARLOS BERTRAN,L.; FERNANDEZ-ARMESTO,J.: *ob. cit.*, pág. 177.

13.- SANCHIS PALACIO,J.R.: *ob. cit.*, pág. 78.

14.- LLOBREGAT HURTADO: *ob. cit.*, pág. 146.

15.- *Ibidem*, pág. 149.

16.- SANCHIS PALACIO,J.R.: *ob. cit.*, pág. 62.

17.- *Ibidem*, pág. 64.

la gestión recaudatoria, en tanto que permite a aquélla resolver problemas al cliente y/o socio, supone un avance en su estrategia de consolidación en el sector bancario.

No obstante, si bien las posibilidades legales, así como los intereses actuales de las cooperativas de crédito, hacen aconsejable la adquisición de la condición de entidad colaboradora por parte de la cooperativa de crédito, su concreción presenta una serie de dificultades que derivan básicamente del menor desarrollo técnico, que en muchos casos presentan las cooperativas de crédito. "En este sentido, las cooperativas de crédito españolas sufren un cierto retraso por cuanto su limitada capacidad innovadora y su debilidad financiera ha dificultado la introducción de los nuevos procesos tecnológicos al campo de la aplicación práctica en sus estructuras internas"<sup>18</sup>. Además, hay que apuntar tanto la escasez de personal cualificado<sup>19</sup>, como su carácter localista, que se traduce en la existencia de pocas sucursales. Esta circunstancia dificulta la operatividad de las cooperativas de crédito como entidades colaboradoras. Ahora bien, dicha carencia, que se manifiesta en el reducido peso que las cooperativas de crédito poseen dentro del sistema bancario español<sup>20</sup>, se supera con el peso relativamente fuerte en relación con determinados sectores económicos y geográficos de la población<sup>21</sup>.

Además, debe tenerse en cuenta que a las cooperativas de crédito, en tanto que cooperativas fiscalmente protegidas, le son de aplicación determinados beneficios fiscales -art. 40 Ley 20/1990. de 19 de diciembre, de régimen fiscal de las cooperativas, (en adelante LFC)-, que decaen si aquéllas dejan de tener la consideración de fiscalmente protegida; y esta circunstancia puede acontecer, entre otras razones, por el hecho de que la cooperativa de crédito realice operaciones activas con terceros no socios en el ejercicio económico en cuantía superior al 50 por 100 de los recursos totales de la cooperativa -art. 39.2.b) LFC-. Al respecto, debemos decir que la actividad de colaboración de las cooperativas de crédito en la gestión recaudatoria de la AEAT no afecta en modo alguno a éste límite, que impediría a éstas el disfrute de los beneficios fiscales referidos supra, ya que dicha actividad de colaboración se materializa en la prestación de un servicio tanto a los socios, como a los terceros no socios, y no en la realización de una operación activa, aunque de su realización se derivan beneficios para la entidad financiera en tanto que acrecienta temporalmente sus recursos de tesorería, permitiendo, con su gestión ordinaria, la obtención de ingresos financieros, que tienen la consideración de ingresos cooperativos -art. 17.6 LFC- y, por tanto, sujeto al beneficio fiscal del tipo reducido en el Impuesto sobre Sociedades -art. 40.1 LFC-.

En definitiva, la adquisición de la condición de entidad colaboradora por las cooperativas de crédito encaja extraordinariamente bien en la estrategia comercial y mutualista de las cooperativas de crédito. La adquisición de la condición de entidad colaboradora supone para las cooperativas de crédito una

18.- *Ibidem*, pág. 74.

19.- *Ibidem*, pág. 151.

20.- La implantación de las cooperativas de crédito en relación con el total del sistema bancario español es del 8'8%; mientras que respecto del volumen de depósitos es del 5'9%, *ibidem*, pág. 105.

21.- *Ibidem*, pág. 150.

serie de ventajas nada desdeñables. En primer lugar, ratifica la solvencia económica y técnica de dicha entidad, lo cual implica un reconocimiento socioeconómico de la misma. En segundo lugar, le reporta un beneficio al suponer la disposición de unos depósitos durante un determinado plazo. En tercer lugar, implica el cumplimiento de su objeto social, al servir a los socios en un tema tan importante como es el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los mismos.

Todo ello debe ratificarse en el análisis del régimen jurídico a través del cual las cooperativas de crédito se configuran como entidades colaboradoras y desarrollan su función.

### **3.- El régimen jurídico de la colaboración de las cooperativas de crédito en el cobro de las deudas tributarias de la AEAT**

#### 1. Introducción

La cooperativa de crédito, como entidad de depósito, podrá colaborar en la gestión recaudatoria encomendada a la AEAT -art. 74.2 b) RGR-, tanto en el período voluntario -art. 71 RGR-, como en el procedimiento de apremio -art. 107 RGR-, sin que por ello adquieran el carácter de órganos de recaudación -art. 8.5 RGR-. En consecuencia, la prestación del servicio de colaboración por parte de las cooperativas de crédito supone una forma indirecta de ingresar en el Tesoro el importe de las deudas tributarias; así lo reconoce el propio RGR<sup>22</sup>.

#### 2. La autorización administrativa para la prestación del servicio de colaboración

La cualidad de entidad colaboradora la adquiere, en su caso, la cooperativa de crédito como resultado final del desarrollo de un procedimiento administrativo. Éste se inicia con la solicitud de autorización por parte de aquélla, dirigida al Departamento de Recaudación de la AEAT<sup>23</sup>. La cooperativa de crédito que tenga la pretensión de desempeñar un servicio de colaboración deberá solicitarlo <sup>24</sup>. En la solicitud se expondrán los datos identificativos de la cooperativa de crédito, el volumen de recursos de los clientes, el número de oficinas de la entidad, su distribución geográfica por provincias, el número de titulares de los recursos depositados por los clientes, la manifestación expresa de disponer de los medios necesarios para recibir declaraciones tributarias<sup>25</sup>, para suministrar información y

22.- Art. 71. Recaudación en período voluntario.

"1. El importe de las deudas cuya gestión recaudatoria en período voluntario se lleve a cabo por los órganos de recaudación del Ministerio de Economía y Hacienda, se ingresarán en las cajas del Tesoro, directamente o a través de Entidades de depósito,....".

23.- Norma 1.1 de la Instrucción de 25 de marzo de 1997.

24.- Art. 78.2 RGR.

25.- Modificación introducida por la Instrucción 11/1998, de 8 de mayo, de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que modifica parcialmente la Instrucción de 25 de marzo de 1997.

para efectuar el ingreso en el Banco de España, así como la descripción sucinta del procedimiento informático y funcional previsto para el tratamiento de los documentos que deberá recibir en su labor<sup>26</sup>.

La autorización se realizará por el Departamento de Recaudación<sup>27</sup>. La autorización, así como su mantenimiento<sup>28</sup>, deberá valorarse por aquél; para ello el Departamento de Recaudación de la AEAT podrá considerar aquellos datos, expuestos en la solicitud, que acrediten la solvencia de la entidad, su posible contribución al servicio de colaboración en la gestión recaudatoria -art. 78.2 RGR-, así como su contribución a la gestión tributaria en general<sup>29</sup>. Además, de forma complementaria, podrá considerar otros criterios de valoración, tales como son la posibilidad de validación mecánica de los documentos en todas las oficinas de la entidad, la adhesión de la entidad a los procedimientos de embargo de dinero en cuentas bancarias de forma centralizada a través de medios telemáticos o la adhesión a cualquier otro procedimiento establecido por la Administración para la mejora de la gestión recaudatoria en particular y de la gestión tributaria en general<sup>30</sup>.

El objetivo de la normativa es autorizar a aquellas cooperativas de crédito que cuentan con los medios materiales, técnicos y económicos suficientes para poder desarrollar una labor tan altamente cualificada como la referida al desarrollo de la gestión recaudatoria. Por ello, la consecución de la cualificación de entidad colaboradora por parte de la cooperativa de crédito implica un reconocimiento implícito de su alta cualificación como operador financiero.

La solvencia es esencial para el desarrollo del servicio de colaboración. No podemos olvidar el hecho de que van a desarrollar un papel de intermediación en la obtención de los ingresos tributarios, de cuyo éxito depende el funcionamiento del Estado. Cualquier interferencia en los flujos de ingresos que afluyen a las arcas públicas afecta a la capacidad del Estado para solventar necesidades sociales, constitucionalmente establecidas.

Igualmente se valora la posible contribución de la cooperativa de crédito al servicio de colaboración; referida al incremento del número de lugares habilitados para que el obligado tributario cumpla con su obligación tributaria, a la implantación real en la zona, al número de clientes, al volumen de negocios, a la cualificación del personal contratado. Todo ello dirigido a valorar si la incorporación de dicha cooperativa de crédito a la condición de entidad colaboradora mejora substantivamente este servicio. Particularmente, el requisito del soporte informático y telemático como criterio de valoración para otorgar la autorización es bastante significativo de la función que están llamadas a desarrollar las cooperativas de crédito como colaboradoras en la gestión recaudatoria de la Hacienda Pública.

26.- Art. 78.2 RGR; norma I.1 de la Instrucción de 25 de marzo de 1997.

27.- Norma I.1 de la Instrucción de 15 de marzo de 1997.

28.- Norma I.1 de la Instrucción de 25 de marzo de 1997.

29.- Norma I.1 de la Instrucción 25-III-1997, modificada por la Instrucción 11/1998, de 8 de mayo.

30.- Norma I.1 de la Instrucción de 25 de marzo de 1997, tal como ha sido modificada por la Instrucción 11/1998, de 8 de mayo.

Además, el Departamento de Recaudación podrá recabar los informes que considere oportunos para verificar la aptitud de la cooperativa de crédito para prestar el servicio de colaboración. Esta potestad concedida a la Administración es fundamental para el cumplimiento de su función. La misma debe enmarcarse dentro de la finalidad para la que se concede; esto es, debe limitarse a la exigencia de aquellos datos que tengan interés para verificar los requisitos exigidos por la normativa para valorarse con el objetivo de atribuir la autorización.

La valoración de dichos requisitos exigirá, en todo caso, la previa audiencia de la entidad, en la que ésta podrá aportar los datos que considere que se deben tener en cuenta para valorar su aptitud para la prestación del servicio.

El Departamento de Recaudación podrá aceptar o no la solicitud. La autorización se formula normativamente como una potestad discrecional del Departamento de Recaudación<sup>31</sup>. En tanto que acto administrativo debe enmarcarse dentro de la potestad, posibilitando su discrecionalidad que la decisión administrativa tenga en cuenta las necesidades del servicio de recaudación, así como las potencialidades del candidato.

El acuerdo, tanto en un sentido, como en otro, se notificará a la entidad peticionaria -art. 78.2 RGR. Como cualquier acto administrativo, hasta que no se notifica no comienza su eficacia. Además, si el acuerdo es de concesión deberá comunicarse a los Delegados de la AEAT y publicarse en el BOE -art. 78.2 RGR-.

El hecho de que funcione el silencio positivo es descabale, ya que facilita la gestión. La resolución deberá adoptarse en el plazo de tres meses. Transcurrido dicho plazo sin que haya recaído resolución se podrá entender estimada la solicitud, en la forma y con los efectos previstos en los artículos 43 y 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -en adelante LRJPAC--art. 78.2 RGR-.

Si no se acepta la solicitud, se deberá motivar el acto administrativo de denegación, expresando las causas que fundan la desestimación de la solicitud<sup>32</sup>. Esta motivación deberá poner de relieve la escasa solvencia o contribución de la cooperativa de crédito, cuya solicitud se deniega, a la prestación del servicio de colaboración. Esta motivación constituye uno de los pilares para su posible impugnación.

Ahora bien, la Administración podrá aceptar la solicitud de la cooperativa de crédito -art. 78.2 RGR. En este caso, la decisión administrativa deberá estar guiada por la eficacia y eficiencia en el desarrollo de la gestión recaudatoria. En este supuesto, el resultado de la misma no será, exclusivamente,

31.- No obstante, siempre dicha decisión será revisable por la jurisdicción contenciosa-administrativa, SOLCHAGA,J: "El pago de la deuda tributaria...", ob. cit., pág. 716.

32.- Norma 1.1 de la Instrucción de 25 de marzo de 1997.

la autorización para la prestación del servicio de colaboración, sino que la Administración podrá determinar la forma y condiciones de la prestación del servicio -art. 78.2 RGR-<sup>33</sup>. Ahora bien, siendo potestativo para la Administración la determinación de estas condiciones para el ejercicio de la gestión recaudatoria por parte de algunas entidades de depósito, no cabe concederle un alcance a dicha disposición administrativa tal que permita crear condiciones de desigualdad en su prestación capaces de vulnerar el principio de igualdad jurídica. Tan sólo cabe admitir dichas diferenciaciones en los casos en los que se den justificaciones objetivas y razonables. Estas justificaciones deben relacionarse con las características de cada entidad de depósito, como es el caso de las cooperativas de crédito.

### 3. La recepción de los pagos tributarios por las cooperativas de crédito

Una vez concedida la autorización y con antelación a la iniciación del mismo, la cooperativa de crédito deberá poner en conocimiento del Departamento de Recaudación y de cada Delegación de la AEAT en cuyo ámbito territorial tenga oficinas una serie de datos de relevancia para el correcto ejercicio de la gestión recaudatoria. Estos datos se refieren a la ubicación de las distintas oficinas y a su clave bancaria, a la fecha de comienzo de la prestación del servicio -art. 78.3 RGR-, datos identificativos y domicilio de la oficina centralizadora de los ingresos y transmisión de la información a nivel nacional, la persona designada por la entidad como representante de la misma a los efectos de relación con el Departamento de Recaudación en materia de colaboración en la gestión recaudatoria<sup>34</sup> y la codificación de las cuentas restringidas abiertas en el ámbito de cada Delegación de la AEAT -norma II de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-. En este caso, la entidad de depósito podrá activar las distintas oficinas en fechas escalonadas, pero siempre dentro de los dos meses siguientes al otorgamiento de la autorización -art. 78.3 RGR-. La apertura de nuevas oficinas no requerirá nueva autorización<sup>35</sup>.

Las entidades colaboradoras realizan su labor recaudatoria sin retribución explícita -art. 78.1 RGR. No obstante, la colaboración en el ejercicio de la gestión recaudatoria proporciona una retribución implícita. Esta se concreta, por una parte, en la posesión de unos fondos públicos durante unos días<sup>36</sup> y, por el otro, en la publicidad que proporciona la confianza de la Administración financiera en dicha

33.- "Además, inspira el contenido de la presente instrucción el hecho de que a diferencia de las relaciones que se establecen entre los administrados y la Administración que son de supremacía general, en el caso de las entidades colaboradoras rigen relaciones de supremacía especial, y ello en base a que las entidades de depósito sólo pueden actuar como colaboradoras en la gestión recaudatoria de la Hacienda Pública mediante autorización administrativa, previa solicitud formulada voluntariamente por tales entidades. Ese marco de supremacía especial faculta para que la Administración pueda considerar, a la hora de conceder dicha autorización, otros criterios complementarios vinculados directa e indirectamente con aquellos que la normativa vigente establece en forma expresa." Preámbulo de la Instrucción de 25 de marzo de 1997.

34.- Incluyendo su número de teléfono y fax, ya que las comunicaciones se pueden efectuar por fax -art. 45 LRJPAC-.

35.- Norma I.1 de la Instrucción de 25 de marzo de 1997.

36.- "Se produce una composición entre los intereses públicos inherentes a dicha función tributaria y los intereses específicos de la Entidad, puesto que durante un mínimo de siete días puede obtener netamente los rendimientos financieros de las cantidades recaudadas -significativamente no computados a efectos de determinación de coeficientes de caja para inversores, aparte de ofrecer un servicio complementario a sus clientes, aumentar su poder de captación de recursos ajenos y aun realizar, al menos de modo indirecto, cierta propaganda de su actividad empresarial, en cuanto ha merecido la confianza de la administración financiera; sin perjuicio de que esta colaboración sea gratuita, es decir, no tenga otra contraprestación específica, particularmente no devengue comisiones.", SOLCHAGA, J.: "El pago de la deuda tributaria...", ob. cit., pág. 725.

cooperativa de crédito para el ejercicio de la función recaudatoria. Estos hechos constituyen un beneficio claro y neto para las cooperativas de crédito.

La autorización a una cooperativa de crédito para colaborar en el ejercicio de la gestión recaudatoria origina, como efecto inmediato y relevante, la posibilidad de que los sujetos realicen determinados pagos de deudas tributarias a través de dicha entidad. El pago deberá realizarse a la entidad colaboradora legitimada; así no cabe realizar pagos en una entidad colaboradora situada en el ámbito territorial de una determinada Delegación o Administración de Hacienda para surtir efectos en otra Delegación, situada en otra demarcación territorial -arts. 79 y 76.1.g) RGR<sup>37</sup>.

Las entidades colaboradoras ejercen la función recaudatoria por cuenta de la AEAT. Funcionan como oficinas de recaudación. Deberán atender a cualquier deudor de la AEAT, ya sean éstos socios-clientes, clientes no socios o ni siquiera clientes de la cooperativa de crédito -art. 79.1 RGR-. Esta exigencia no plantea hoy día problema para las cooperativas de crédito, ya que su regulación jurídica permite la atención a los clientes no socios. Su fundamento se encuentra en el convenio de colaboración. El contribuyente adopta la posición de tercero frente a la cooperativa de crédito, con independencia de su condición de socio o cliente, circunstancia que a estos efectos no es relevante, ya que sólo está vinculado frente a la Hacienda Pública<sup>38</sup>. Si dicha entidad de depósito se negara a admitir el pago o, por causa de fuerza mayor, no pueda admitirlo, los obligados al pago podrán consignar en efectivo el importe de la deuda en la Caja General de Depósitos o en sus sucursales -art. 47.1 RGR-.

La entidad colaboradora ejercita la gestión recaudatoria, acomodándose a la normativa reguladora de su desarrollo, sin que exista alteración de los plazos que vienen fijados normativamente<sup>39</sup>. Por otra parte, la entidad colaboradora no altera su horario comercial para el desempeño de su actividad recaudatoria<sup>40</sup>. El reglamento convierte el sábado en inhábil a efectos del cómputo del último día del plazo de ingreso, con el objetivo de adecuar el mandato de la LRJPAC a los horarios laborales de las cooperativas de crédito.

37.- No obstante, aunque el pago se realice en una entidad colaboradora que no se encuentre en la demarcación en la que dicho pago deba surtir efecto, "la doctrina es unánime en admitir la validez de estos pagos", SOLCHAGA, J.: "El pago de la deuda tributaria...", ob. cit., pág. 729. "Y esta solución ha venido a ser consagrada por la Audiencia Territorial de Sevilla, en su Sentencia de 20 de noviembre de 1982, afirmando que no puede afectar al sujeto obligado al pago, en un caso en que el ingreso en el Tesoro tuvo lugar dentro de plazo", ibidem, pág. 730.

38.- Así, PALAO, C.: "Los Bancos y las Cajas...", ob. cit., págs. 118-9.

39.- En este sentido, nos dice PALAO que "el hecho de pagar por medio de entidades bancarias no altera los plazos legales para el cumplimiento de las deudas tributarias, ni modifica las consecuencias del pago hecho fuera de plazo." No obstante, la utilización de estas vías ofrece la posibilidad de diferir las consecuencias del pago extemporáneo, ya que las entidades colaboradoras deberán aceptarlo sin consideración al posible vencimiento de los plazos de recaudación. El pago producirá efectos liberatorios respecto de las cantidades ingresadas, liquidándose posteriormente el resto. Supone una excepción al principio de integridad del pago, "Los Bancos y las Cajas...", ob. cit., pág. 121. Por su parte, SOLCHAGA justifica dicha excepción en "la dificultad que para las Entidades colaboradoras supondría proceder a computar, al menos en algunas ocasiones, los referidos plazos, máxime teniendo en cuenta que, como ha declarado el Tribunal Económico-Administrativo Central, el pago admitido indebidamente fuera de plazo debe reputarse válido y eficaz, siendo imputables a la Administración financiera las consecuencias del mencionado incumplimiento del plazo no advertido.

Con todo, estimamos que esta diferencia de régimen en el desarrollo de la función recaudatoria, no resulta, en modo alguno, suficientemente justificada.", "El pago de la deuda tributaria...", ob. cit., pág. 730.

40.- Art. 80.3 RGR.

El servicio de colaboración implica la realización por parte de las entidades colaboradoras de una actividad de gestión recaudatoria. Ésta se materializa en tres actividades básicas: a) la realización de determinadas comprobaciones previas; b) la recepción de documentos y de ingresos; c) la extensión del justificante de la operación realizada por el obligado al pago ante la entidad colaboradora<sup>41</sup>.

a) La entidad colaboradora de la AEAT en el ejercicio de la función recaudatoria deberá realizar determinadas actividades de comprobación previa a la recepción de los documentos. Éstas dependerán del sistema de gestión empleado en cada caso concreto.

Determinadas deudas tributarias "deberán" ser ingresadas en las entidades colaboradoras; particularmente, las que resulten de declaraciones-liquidaciones y las que resulten de liquidaciones practicadas por la Administración en período ejecutivo o voluntario, notificadas a los obligados al pago -art. 79 RGR-. Del mismo modo, "deberán" ingresarse aquellas deudas tributarias determinadas por el Ministerio de Economía y Hacienda -art. 79.1 RGR-.

El ingreso en el caso de las declaraciones-liquidaciones se realizará mediante la presentación o remisión en la entidad colaboradora por parte del obligado al pago del juego de impresos completo en el que se contengan aquéllas -art. 80.4 RGR-. Dichos impresos contendrán adheridas, en su caso, las etiquetas de identificación establecidas por el Ministerio de Economía y Hacienda.

Si el ingreso en la entidad colaboradora tiene su fuente en la liquidación realizada por la Administración y notificada al obligado al pago, éste presentará o remitirá a la entidad colaboradora un "abonaré" -art. 80.5 RGR-. Otra de las modalidades de pago de la deuda tributaria es la que permite que el obligado al pago pueda presentar, por una parte, el documento de ingreso o devolución y, por la otra, la declaración-liquidación junto con la documentación complementaria en sobre cerrado -art. 80.8 RGR-<sup>42</sup>. En estos casos, el régimen jurídico se establece en el artículo 80.8 RGR.

Las entidades colaboradoras no podrán admitir determinados ingresos: a) aquellos ingresos que debieran realizarse a través de las entidades de depósito que prestan servicio de caja; b) aquellos que correspondan a declaraciones-liquidaciones y documentos de ingresos que debieran presentarse con etiqueta identificativa y no lo hagan, -art. 79.3 RGR-. Si la entidad colaboradora admitiese por error cualquiera de éstos ingresos deberá proceder del siguiente modo: a) si no devuelve el importe del ingreso al obligado al pago, éste no quedará liberado de la deuda hasta que se produzca el ingreso en el Banco de España; b) si devuelve al obligado al pago el importe del ingreso, deberá anular la validación efectuada en todos los ejemplares del documento, originando un asiento de anulación en la cuenta restringida -norma IV.3 de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-.

41.- Arts. 79, 80 RGR; norma IV.1 de la Instrucción de 25 de marzo de 1997.

42.- La especialidad responde al deseo de difundir este procedimiento de pago, garantizando al contribuyente la máxima discreción a pesar de intervenir personas ajenas a la organización administrativa; y no plantea problemas jurídicos dignos de consideración.", SOLCHAGA, J.: "El pago de la deuda tributaria...", ob. cit., pág. 731.

Así, la entidad colaboradora deberá verificar que en las declaraciones-liquidaciones consta los datos identificativos del obligado al pago, bien comprobando que aquélla tiene adherida la etiqueta identificativa, en los casos en los que así se exija, bien, en caso contrario, comprobando la consignación del NIF o DNI en el documento pertinente, verificando su veracidad a través del examen del documento acreditativo que deberá ser exhibido por quien presente la autoliquidación, así como la consignación del nombre y apellidos o razón social y domicilio del obligado al pago. Igualmente, comprobará la coincidencia exacta del importe del ingreso con el que figura en el documento; así como que en el documento conste el concepto, el ejercicio y período al que corresponde. Finalmente, comprobará, en los casos de declaraciones-liquidaciones, tanto con solicitud de devolución por transferencia, como en las que se domicilie el pago, que la cuenta designada al efecto es de titularidad del sujeto pasivo y está abierta en dicha entidad, - arts. 80.6 y 7 RGR; norma IV.1 de la Instrucción de 25 de marzo de 1995-.

No admitirán, por una parte, los ingresos que deban efectuarse en las cajas de las Delegaciones y Administraciones de Hacienda y, por la otra, los documentos que deberán entregarse con una etiqueta identificativa y no lo tengan -art. 79.3 RGR-. Sin embargo, admitirán las autoliquidaciones con solicitud de devolución, siempre que cumplan determinados requisitos<sup>43</sup>.

Ahora bien, dicha actividad comprobadora es meramente formal, ya que, por una parte, no se responsabilizan de la exactitud de los datos consignados por los contribuyentes, salvo del NIF, y, por la otra tampoco gestiona los plazos de ingreso, debiendo admitir los ingresos sin consideración al posible vencimiento de los plazos de recaudación, -art. 79.2 RGR-<sup>44</sup>, salvo en el caso de las autoliquidaciones, en las que la entidad colaboradora comprobará que no ha transcurrido un mes desde la fecha en la que finalizó el plazo de presentación de la autoliquidación, no admitiendo dichas autoliquidaciones, tanto con solicitud de ingreso, como de devolución, en el caso de que sí hubiese transcurrido -norma IV.1.3 de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-. "Naturalmente, esta postura pasiva del Banco no excluye el deber de diligencia propio de toda relación de cuenta corriente, ni la responsabilidad que incumbe al Banco según los usos y la buena fe."<sup>45</sup>

b) Las entidades colaboradoras, una vez realizadas las oportunas comprobaciones, procederá a la recepción de los documentos y, en su caso, del ingreso. Para ello, utilizarán los medios de pago

43.- Éstos se refieren a la admisión por parte de la normativa propia de cada tributo, siempre que se solicite la devolución mediante transferencia y, por último, siempre que desde el fin del plazo de presentación no haya transcurrido más de un mes -art. 4 Orden de 15 de junio de 1995.

44.- PALAO lo justifica con el siguiente argumento: "Al ser ajena a la relación tributaria causal, el Banco sólo debe comprobar la corrección formal y la integridad del pago.", "Los Bancos y las Cajas...", ob. cit., pág. 118. Es decir, "las entidades colaboradoras permanecen al margen de la relación jurídica que liga al contribuyente con la Hacienda, limitándose al papel de meros receptores pasivos de los pagos. De esta posición deriva que el control que llevan a cabo sea simplemente externo, de corrección formal de los documentos liquidatorios y de exactitud del pago.", *ibidem*, pág. 123. Lo cual no excluye la existencia de deberes de comprobación (la coincidencia exacta del importe del ingreso con el que figura en el documento, la consignación en éste de los datos legales), *ibidem*, pág. 123.

45.- PALAO, C.: "Los Bancos y las Cajas...", ob. cit., pág. 123.

habituales -arts. 80.2 y 24.1, 26, 27 RGR<sup>46</sup>-. El RGR impone determinados medios de pago, mientras que la doctrina considera que los medios de pago son una cuestión privada<sup>47</sup>. No obstante, la regulación jurídica afirma que si la entidad colaboradora admite otros distintos a éstos será bajo su discreción y riesgo<sup>48</sup>; aunque existe la posibilidad, o, más bien, es imposible impedirlo, de que se admitan cualquier medio de pago<sup>49</sup>. Si dicha entidad asume la responsabilidad de entender saldada una deuda tributaria con base en el pago utilizando medios económicos no habituales; el sujeto queda liberado de su obligación, asumiendo el importe de la deuda tributaria como pagado, debiendo ingresar la entidad colaboradora su importe, con independencia de cualquier circunstancia sobre su efectividad, en el Tesoro Público. Los ingresos se deberán realizar por el importe exacto de las deudas -art. 80.2 RGR-.

En relación con los medios de pago de la deuda tributaria debe mencionarse el hecho de que siempre podrá satisfacerse ante una entidad colaboradora en dinero de curso legal<sup>50</sup>. Mayor complejidad presenta el pago a través de órdenes de pago. Las órdenes de pago dadas por el deudor a la Entidad de depósito no surtirán por sí solas efectos frente a la Hacienda Pública<sup>51</sup>, salvo que se materialicen, en caso contrario, el deudor lo seguirá siendo frente a la Hacienda pública, sin perjuicio de las acciones que correspondan al ordenante frente a la Entidad por su incumplimiento -art. 25.3 RGR-. La admisión del cheque como medio de pago se regirá por las normas aplicables; esto es, en todos aquellos casos en los que la ley lo autorice y, en su defecto por las del artículo 27 RGR<sup>52</sup>.

46.- Así, SOLCHAGA dice que se admite el régimen general, aunque con algunas excepciones, como la exclusión del pago a través de efectos timbrados. Se admiten los siguientes medios: dinero de curso legal, giro, transferencias, talones cheque con cargo a cuentas del establecimiento receptor; así como con cargo a otra Entidad bancaria, aunque en este caso "la formalización del ingreso en la cuenta corriente restringida quedará supeditada a la aceptación del medio de pago por el establecimiento colaborador"; finalmente, cualquier otro medio aceptado por la entidad bajo su responsabilidad. "El pago de la deuda tributaria...", ob. cit., pág. 731. Así, PALAO respecto del cheque dice que "la entidad no está obligada a aceptar el cheque librado contra otro Banco, a diferencia de los órganos administrativos de recaudación que tienen el deber de aceptar cheques en virtud del artículo 26 R.G.G.", "Los Bancos y las Cajas...", ob. cit., pág. 121. En el caso de la utilización del cheque por parte de su cliente, "La obligatoriedad de la aceptación del cheque ha de entenderse, por tanto, subordinada a la existencia de provisión de fondos. Supuesta ésta, el Banco no puede rehusar la orden de pago ni, en consecuencia, la aceptación del talón", *ibidem.*, pág. 121.

47.- PALAO critica al RGR por el hecho de que "los medios de pago a utilizar cuando interviene una entidad bancaria pertenecen a la esfera privada de las relaciones entre el Banco y los contribuyentes, a diferencia de cuanto sucede si el pago se realiza directamente en las oficinas administrativas."; por lo que aboga por prescindir de su regulación. "Los Bancos y las Cajas...", ob. cit., pág. 121.

48.- Art. 80.2. RGR.

49.- Así, dice PALAO que "La causa del abono es de la exclusiva incumbencia del Banco, por lo que, en principio, hay que admitir la posibilidad de que éste realice dicho abono sin que haya mediado un pago por parte del contribuyente, en virtud, por ejemplo, de una apertura de crédito por la entidad. De aquí que no sea posible limitar los medios de pago que puedan utilizar los particulares y aceptar la entidad"; esta circunstancia lleva PALAO a dividir los medios de pago en medios de pago de aceptación forzosa y de aceptación potestativa, "Los Bancos y las Cajas...", ob. cit., pág. 120.

50.- Art. 26 RGR.

51.- Así, PALAO dice que "respecto de la orden de transferencia, cuyo cumplimiento está condicionado a la provisión de fondos. Esta supuesta, si el ordenador es cliente de la entidad autorizada, ésta debe, evidentemente, aceptar la transferencia por su doble condición de banquero del contribuyente y colaborador en la recaudación." Si la transferencia viene de otro banco, el colaborador debe aceptarla si cumple los requisitos, "Los Bancos y las Cajas...", ob. cit., pág. 121.

52.- Art. 27.2 RGR.

c) Una vez recibida la declaración-liquidación, materializada, bien en un documento de ingreso, bien en una solicitud de devolución, y realizado, en su caso, el oportuno ingreso, la entidad colaboradora procederá a extender el oportuno justificante de la operación realizada por el obligado al pago ante aquélla. Dicho justificante se otorgará a los obligados al pago después de validarlos correctamente, bien mecánicamente, bien manualmente -norma IV de la Instrucción de 25 de marzo de 1997. Cuando el documento de ingreso o devolución corresponda a modelos de declaración-liquidación de impuestos, generados mediante la utilización de programas de ayuda para la elaboración informática de determinadas declaraciones y su impresión en papel no autocopiativo, "aquellas entidades que no dispongan de medios para validar mecánicamente todos los ejemplares podrán validar manualmente los destinados a la entidad colaboradora y al sobre anual, debiendo validar mecánicamente el ejemplar para el interesado. En todo caso, deberá coincidir la fecha que conste en la validación de todos los ejemplares"<sup>53</sup>. El mismo esquema de funcionamiento se seguirá en los supuestos de utilización de los "abonarés".

El pago realizado en una entidad colaboradora, si supera la comprobación a la que le somete la Administración -art. 80.7 RGR-, origina para el pagador el derecho a que se le entregue un justificante acreditativo de su pago -art. 30.1 RGR-. El justificante podrá ser una certificación de pago sellada por la cooperativa de crédito -arts. 30.2; 80.7 RGR-. Para ello, la entidad colaboradora utilizará el documento al efecto que contienen el abonaré o la declaración-liquidación -art. 80.7 RGR-. Deberá, además, reunir determinados requisitos acreditativos del pago, como la identificación del deudor, de la deuda tributaria, fecha del cobro e identificación del órgano expedidor -art. 31.1; 80.7 RGR-. Incluso se admite su conformación por medios mecánicos, siempre que permitan la identificación de los elementos que deben concurrir en el mismo -arts. 31.2, 80.7 RGR-. Del mismo modo, la solicitud de devolución se validará y se entregará el correspondiente justificante.

La validación acreditará la consignación de determinados datos: la fecha de presentación del documento y, en su caso del ingreso, importe del ingreso o de la devolución solicitada, concepto tributario, clave de la entidad y de la oficina receptora, aunque ello no impedirá que la AEAT lleve a cabo actuaciones de comprobación, -norma IV de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-.

Cuando, de acuerdo con el ordenamiento -art. 80.8 RGR-, se presenten ante la entidad colaboradora declaraciones tributarias negativas o declaraciones informativas, aquélla, a petición del interesado, podrá optar, bien por hacer constar la fecha de presentación y el sello de la entidad en la primera hoja de los ejemplares para la Administración y para el interesado de la correspondiente declaración, bien por entregar al presentador un recibo acreditativo, en modelo normalizado, de la presentación y de la fecha<sup>54</sup>. El problema en relación con estas declaraciones negativas o informativas, que se presentan unidas a otras declaraciones respecto de las cuales resulta un ingreso o una devo-

*53.- Norma IV.1 de la Instrucción de 15 de marzo de 1997, tal como ha sido modificada por la Instrucción 11/98.*

*54.- Norma IV.1 de la Instrucción de 25 de marzo de 1997, tal como ha sido modificada por la Instrucción 11/98, de 5 de mayo.*

lución, que no eran objeto de tratamiento alguno por parte de la entidad colaboradora, por lo que, como nos dice el Preámbulo de la Instrucción 11/98, de 8 de mayo, no le quedaba al obligado constancia alguna de haberla realizado, por lo que se hace necesaria fijar los criterios de acreditación para los obligados por parte de las entidades colaboradoras.

Además, el justificante que, por un lado, libera al deudor que realiza el ingreso en la entidad colaboradora, por el otro, determina el nacimiento de la obligación de la entidad de depósito -art. 25.2 RGR-. La cuantía de esta obligación vendrá determinada por el importe de la deuda tributaria, que el deudor ha saldado ante dicha cooperativa de crédito. Así mismo, la fecha de la expedición del justificante determinará el nacimiento de la obligación de la cooperativa de crédito a favor de la Hacienda pública -art. 25.2 RGR-. Esta nueva obligación, de la que es titular la entidad colaboradora y acreedora la Administración, garantiza el cumplimiento pleno del deber de contribuir; esto es, permite la plena aplicación del tributo.

Los ingresos realizados por los obligados al pago en las entidades colaboradoras, que serán aquellos que resulten de los documentos presentados a tal fin por aquéllos, irán a unas cuentas restringidas abiertas en éstas<sup>55</sup>. La autorización para la prestación del servicio de colaboración exige su apertura. La fecha de realización del ingreso por el obligado al pago en la entidad colaboradora determinará el abono de dicha cantidad en la cuenta restringida del Tesoro Público<sup>56</sup>. Esta fecha necesariamente habrá de coincidir con la fecha de la validación de los documentos de ingreso -art. 1, Apartado V de la Orden de 15 de junio de 1995-<sup>57</sup>.

La producción de errores, como imputación en cuantías equivocadas, abonos duplicados o errores de validación, en la gestión recaudatoria desarrollada por la entidad colaboradora con antelación al ingreso en el Banco de España exigirá su subsanación con antelación a dicho ingreso, siguiendo el procedimiento establecido en la Norma V.1 de la Orden de 15 de junio de 1995. En el caso de que el documento se hubiese validado por un importe distinto al correcto, la entidad colaboradora será responsable de que el contribuyente no tenga en su poder ejemplares del documento con validaciones distintas a las correctas -art. 1, Apartado V de la Orden de 15 de junio de 1995-. Si existe discrepancia entre la fecha de la validación y la de la anotación en cuenta restringida, salvo las excepciones recogidas en la norma III de la Instrucción de 25 de marzo de 1997, se tomará como fecha de ingreso por parte del obligado al pago, salvo prueba en contrario, la segunda -norma IV.3 de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-.

*55.- Art. 80.1 RGR. El Ministerio de Economía y Hacienda podrá establecer que dichas cuentas se lleven con separación para los distintos tipos de ingresos." -art. 1 Orden 15 de junio de 1995-.*

*56.- Art. 3 Orden de 15 de junio de 1995.*

*57.- Si por circunstancias excepcionales no es posible la anotación en la cuenta restringida, la entidad colaboradora, una vez superada las mismas, en el plazo máximo de dos días hábiles procederá a efectuar dichas anotaciones con referencia a la fecha en la que efectuó el ingreso el contribuyente -Norma V.1 de la Orden de 15 de junio de 1995-, sin perjuicio de que el ingreso en la cuenta del Tesoro en el Banco de España se realice en función de la fecha que se consigne en el justificante de ingreso -norma III de la Instrucción de 25 de marzo-. Tendrán la consideración de circunstancias excepcionales: la finalización de quincenas que coincidan con el fin del período voluntario de ingreso de tributos que afecten a la generalidad de obligados al pago; problemas en el funcionamiento de los sistemas telemáticos; huelgas, conflictos laborales o problemas de seguridad en la oficina que obliguen al desalajo -norma III de la Instrucción de 25 de marzo-.*

Ahora bien, si la cooperativa de crédito es responsable del retraso en el ingreso de las cantidades pagadas en plazo por el contribuyente en la cuenta restringida de la Hacienda Pública, aquélla deberá asumir su responsabilidad frente a ésta, sin que en ningún caso pueda serle imputable el retraso al contribuyente. Éste cumple con el ingreso en plazo en la cooperativa de crédito a la atención de la cuenta restringida de la Hacienda Pública. Este ingreso tiene plenos efectos liberatorios con arreglo al artículo 59.2 LGT (STSS 10 de junio de 1987; 28 de abril de 1988; 24 de abril de 1989; 15 de abril de 1992; 2 de abril de 1996). Así, “la orden de pago con cargo a los saldos que eran suficientes para ello, ha de ser considerada como si se hiciera directamente en las arcas del Tesoro” (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 1 de abril de 1998). Todo ello a pesar de que el RGR establece que “Las órdenes de pago dadas por el deudor a la entidad de depósito no surtirán efecto por sí solas frente a la Hacienda Pública” -art. 25.3 -, ya que “la naturaleza de <<entidad colaboradora>> si bien no atribuye el carácter de órgano de recaudación (art. 6.º), necesariamente implica una relación de servicio entre la entidad y la Hacienda, de la que deben derivarse las naturales consecuencias caso de fallo o incumplimiento culpable, y no la exclusión de aquéllas y su derivación al sujeto pasivo que ninguna participación ni responsabilidad tuvo en el funcionamiento anormal de un servicio establecido por la Hacienda Pública” (STS de 16 de abril de 1997).

Igualmente, si el contribuyente ingresó en plazo en la entidad colaboradora, quedará liberado, pese a que ésta pueda incurrir en un error al establecer la fecha del justificante de ingreso. Este error debe asumirlo la entidad de depósito y no el contribuyente. Todo ello con independencia del precepto normativo que determina que el poder liberatorio se produce a partir de la fecha consignada en el justificante de ingreso expedido por la entidad colaboradora, ya que “no puede prevalecer ninguna aplicación mecánica y formalista de unos preceptos ignorando su espíritu y finalidad conduciendo a soluciones materialmente injustas” (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia -en adelante STSJ- de Cataluña de 9 de abril de 1991).

#### 4. La realización del ingreso por parte de la entidad colaboradora y el suministro de la documentación

La gestión recaudatoria desarrollada por las entidades colaboradoras no supone una gestión “final”, en el sentido de que la misma tan sólo implica una primera fase en dicha gestión, siendo necesaria su posterior y definitiva gestión por los órganos de la Administración. Esta situación exige la transmisión a dichos órganos, tanto del dinero recaudado, como de los documentos que acreditan dichos ingresos. La operación de transmisión de los ingresos obtenidos a las cuentas del Tesoro -arts. 178.1 y 181.1 RGR-, así como el envío de la documentación obtenida en dicha gestión a la AEAT -art. 181.1 RGR-, se realizará siguiendo el régimen jurídico del artículo 181 RGR<sup>58</sup>, desarrollado por la Orden de 15 de junio de 1995.

58.- Art. 80.9 RGR.

Será el Ministro de Economía y Hacienda el que determine el lugar, el plazo, la forma y demás condiciones para la realización del ingreso y el suministro de la documentación -art. 181.1 RGR-. Esta transmisión permite cerrar el círculo de la tributación, abierto por la interposición de un ente privado. Por ello, garantizar su realización de acuerdo con las normas jurídicas reguladoras de dichas operaciones es esencial para entender cabalmente actuado el deber de contribuir.

Las relaciones entre la cooperativa de crédito, prestadora del servicio de colaboración, y la AEAT, deberán centralizarse, en los casos en los que la cooperativa de crédito posea varios establecimientos con cuentas autorizadas en el ámbito territorial de una Delegación de la AEAT, a través de uno de ellos, denominado Oficina Centralizadora a nivel de Delegación –en adelante OCD- -arts. 78.4 y 181.1 RGR-<sup>59</sup>. Se apuesta por la concentración de las relaciones entre la Administración y la cooperativa de crédito en el ámbito territorial de la Delegación de la AEAT -art. 181.1 RGR-<sup>60</sup>. Así, las entidades colaboradoras están obligadas a tener abiertas las cuentas restringidas que se establecen en la Orden de 15 de junio de 1995 en la OCD de cada Delegación de la AEAT -norma III de la Instrucción de 25 de marzo-.

No obstante, todas las operaciones de ingreso y transmisión de información, así como las comunicaciones con el Departamento de Recaudación, realizadas por las entidades colaboradoras a nivel nacional deberán centralizarse a través de la oficina de la entidad colaboradora designada para relacionarse con la AEAT a dicho nivel, denominada Oficina Centralizadora Nacional –en adelante OCN- -art. 5, Título I de la Orden de 15 de junio de 1995-<sup>61</sup>. El objetivo de la modificación es seguir ahondando en la senda de la mayor agilización de la gestión recaudatoria.

El procedimiento de ingreso de dichas cantidades se determina minuciosamente en el apartado II.2, de la Orden citada. Este procedimiento se conformará básicamente por dos fases: una primera relativa a la transmisión de información previa; y una segunda fase, referida a la realización del ingreso. Con el ingreso se facilitará la correspondiente información respecto del mismo -art. 2.1.2, Apartado II, Orden de 15 de junio de 1995-.

59.- *La entidad colaboradora procederá en la oficina designada, en el ámbito territorial de cada Delegación de la AEAT, para relacionarse con ésta -art. 78.4 RGR- a abrir distintas cuentas restringidas en función de la modalidad de ingreso previsto por parte del obligado al pago: a) para los ingresos que resulten de declaraciones-liquidaciones o autoliquidaciones formuladas en los modelos reglamentariamente establecidos -anexo I-, siempre que desde el vencimiento del plazo de presentación no haya transcurrido más de un mes; b) para los ingresos que provengan de declaraciones-liquidaciones o autoliquidaciones formuladas en los modelos reglamentariamente establecidos -anexo II-, siempre que desde el vencimiento del plazo de presentación no haya transcurrido más de un mes; c) para los ingresos derivados de liquidaciones practicadas por la Administración, tanto en período voluntario, como en vía ejecutiva, así como los ingresos procedentes de embargos efectivos en cuentas abiertas en entidades de depósito -art. 2 Orden 15 de junio de 1995-.*

60.- Art. 78.4 RGR.

61.- *"Las modificaciones normativas señaladas [modificación del art. 181.1 RGR por el Real Decreto 448/1995 y la Orden de 15 de junio de 1995] han venido a establecer un sistema de centralización tanto de la operación de ingreso en el Banco de España por parte de las entidades colaboradoras en la gestión recaudatoria como de la aportación de la información a la Administración Tributaria a la que dichas entidades están obligadas, introduciéndose la utilización de medios telemáticos que han supuesto la reducción de los plazos de tratamiento de dicha información y una mayor agilización en el seguimiento por los órganos de recaudación de la Agencia Tributaria.", Preámbulo de la Instrucción de 25 de marzo de 1997.*

Cuando se proceda a la anotación definitiva en la cuenta del Tesoro en el Banco de España de las cantidades satisfechas a través de las órdenes de transferencias, la entidad colaboradora quedará liberada por el importe satisfecho -art. 2.1.2, Apartado II, Orden de 15 de junio de 1995-. Del mismo modo, si el ingreso no se produce en los plazos establecidos, o se hubiese efectuado parcialmente, el importe impagado se exigirá a la entidad colaboradora por la AEAT a través del procedimiento de apremio -art. 2.1.2, Apartado II, Orden de 15 de junio de 1995-.

La periodificación del ingreso de lo recaudado en cada quincena por las entidades colaboradoras se realizará en la cuenta del Tesoro en el Banco de España dentro de los siete días hábiles siguientes a cada una, teniendo en cuenta que cada quincena comprenderá desde el fin de la anterior hasta el 5 ó 20 siguiente o inmediato hábil posterior, si el 5 ó 20 son inhábiles, considerando días inhábiles, tanto los sábados, como las festividades locales en las que permanezca cerrada la oficina central del Banco de España, así como las que lo sean en la localidad en que radique la oficina centralizadora designada por cada entidad -art. 1, Título II, Orden de 15 de junio de 1995-, teniendo en cuenta que cualquiera que sea el número de días inhábiles, el ingreso se deberá producir en el mismo mes en el que finaliza la quincena correspondiente -art. 181.2 RGR-. A nivel nacional, para cada entidad, se establece una fecha única de finalización de cada quincena a efectos del cómputo del plazo de ingreso y de suministro de la información -art. 6 Orden 15 de junio de 1995-. Ahora bien, al permitirse en el ámbito territorial de cada Delegación de la AEAT una fecha de vencimiento de dicho plazo distinto en función de los días inhábiles, en caso de concurrir varias fechas de finalización de una quincena y entidad, se considerará como fecha fin de quincena la última de ellas -art. 6, Apartado I de la Orden de 15 de junio de 1995-.

En este sentido, la Administración renuncia al manejo de los fondos públicos un tiempo; lo que permite a la entidad colaboradora operar con los mismos en su beneficio. Además, se establece la transferencia como medio de ingreso entre las entidades colaboradoras y el Banco de España, así como la comunicación de saldos. Todo esto modifica la operatividad de dichas relaciones y lleva implícita la modificación del procedimiento plasmado en la orden ministerial de 29 de mayo de 1992<sup>62</sup>.

La gestión recaudatoria origina una documentación. Ésta se concreta en los documentos justificativos de los ingresos y de las solicitudes de devolución, los registros informáticos del ingreso en las cuentas del Tesoro del Banco de España, así como las demás operaciones realizadas en su condición de colaboradoras. Esta documentación debe conservarse por la entidad colaboradora durante un período de cinco años desde la recepción o realización de los mismos -art. 7 Orden e 15 de julio de 1995-. El objetivo no es otro que el de permitir la realización de controles por parte de la AEAT -art. 7 Orden de 15 de junio de 1995-.

62.- *Exposición de Motivos de la Orden de 15 de junio de 1995.*

La documentación obtenida por la entidad colaboradora en la gestión recaudatoria deberá ser suministrada de forma centralizada a la AEAT -art. 181.1 RGR-, concretamente al Departamento de Informática Tributaria -art. 1, Apartado III, de la Orden de 15 de junio de 1995-. La información contendrá, además de otros datos, el importe total del ingreso y el número de documentos que comprende el mismo, incluso podrán incluir la información correspondiente a otras entidades colaboradoras -art. 1, Apartado III, de la Orden de 15 de junio de 1995-. Esta operación se realizará vía teleproceso o, en casos excepcionales, mediante soporte magnético -art. 1, Apartado III, de la Orden de 15 de junio de 1995-, en determinados plazos dependiendo de la modalidad de gestión que motive el ingreso; así, por una parte, cuando se trate de declaraciones-liquidaciones o autoliquidaciones, el mismo día en el que la entidad colaboradora efectúa el ingreso en el Banco de España; y, por otra parte, en el caso de las declaraciones-liquidaciones o autoliquidaciones especiales y liquidaciones practicadas por la Administración, a los cuatro días hábiles de finalizar la quincena correspondiente, -Apartado III, de la Orden de 15 de junio de 1995-<sup>63</sup>, salvo que, en este último caso, exista la necesidad de transmitir la información mediante soporte magnético, en cuyo caso el plazo será de cinco días hábiles, si la OCN no radica en la misma localidad que el Departamento de Informática Tributaria -norma VI de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-.

El Banco de España, una vez realizado el cierre general de operaciones el mismo día del ingreso, facilitará, vía teleproceso o, por motivos excepcionales, en soporte magnético, el archivo definitivo de los ingresos del día al Departamento de Informática Tributaria de la AEAT -art. 2.1.3., Apartado II, Orden de 15 de junio de 1995-. Si existen diferencias entre el importe ingresado por la entidad en el Banco de España y el que figura en la información se seguirá el procedimiento establecido en el artículo 2 del Apartado V de la Orden de 15 de junio de 1995. Dicho descuadre se comunicará por la Unidad de Control de Entidades Colaboradoras -en adelante UCEC- a la entidad colaboradora, dándole un plazo de dos días hábiles para que lo subsane -norma VI de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-. El error se puede encontrar en la transmisión, o en el ingreso -norma VI de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-. Si es en la transmisión se deberá subsanar; si es en el ingreso, se deberá proceder del siguiente modo: cuando el importe ingresado hubiera sido inferior al correcto, se le exigirá la cantidad, así como los intereses de demora -art. 2.c), Apartado V de la Orden de 15 de junio de 1995-; igualmente, si la cantidad es superior, ya sea por ingreso duplicado<sup>64</sup>, ya sea por ingreso excesivo<sup>65</sup>, la entidad colaboradora solicitará la devolución, dirigida al Director del Departamento de Recaudación<sup>66</sup> -art. 2.c), Apartado V de la Orden de 15 de junio de 1995-<sup>67</sup>, así como los oportunos intereses de demora. Ésta podrá subsanar el descuadre bien presentado nuevamente la información, bien la propuesta de devolución, bien realizando un ingreso complementario a través del ingreso

63.- Se consideran días inhábiles, a estos efectos, los sábados y las festividades tanto del lugar donde se ubique la oficina centralizadora como donde tiene su sede el Departamento de Informática Tributaria. -Apartado III, Orden de 15 de junio de 1995-.

64.- Norma VIII de la Instrucción de 25 de marzo de 1997.

65.- Norma VIII de la Instrucción de 25 de marzo de 1997.

66.- Circular 1ª.III.1 de 21 de septiembre de 1995.

67.- La entidad colaboradora, exclusivamente a través de la OCN, podrá solicitar mediante escrito, conformado con base en esta norma, ante la Administración Tributaria, concretamente la UCEC, el reembolso de los ingresos en aquellos casos en los que el ingreso en el Banco de España sea superior al correcto, teniendo en cuenta que en estos casos no les será aplicable la normativa reguladora de las devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza tributaria -norma VIII de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-.

mediante transferencia en el Banco de España de la cantidad pendiente -norma VI de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-. En caso de que se cuadre la información se dará por aceptada definitivamente la misma -norma VI de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-.

La AEAT, durante el período de prestación del servicio de colaboración, realizará un seguimiento de dicho servicio. Concretamente la Unidad de Control de Entidades Colaboradoras, cuando así lo requiera el alcance de la actuación, o el Departamento de Recaudación de las Delegaciones de la Agencia -Apartado VI de la Orden 15 de junio de 1995 y norma X.3 de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-, realizarán un control y seguimiento de la entidad colaboradora, que incluso podrán llegar a la realización de comprobaciones sobre dichas entidades -art. 78.5 RGR-. A tales efectos, y sin perjuicio de las actuaciones individualizadas de comprobación, el Director del Departamento de Recaudación aprobará los correspondientes Planes de Control -Apartado VI de la Orden 15 de junio de 1995-, en función del volumen de recaudación, la implantación geográfica o por cualquier otro criterio referido a dichas entidades colaboradoras -norma X.1 de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-.

Las comprobaciones<sup>68</sup> se referirán exclusivamente a su actuación como entidades colaboradoras -art. 78.5 RGR-. Dentro de este ámbito, la comprobación podrá ser concreta, refiriéndose al examen de la documentación relativa a operaciones concretas, o genéricas, extendiéndose a la actuación de colaboración de dichas entidades o de sus oficinas durante un período determinado de tiempo, -art. 78.5 RGR-. Particularmente, las actuaciones de comprobación podrán recaer sobre los siguientes aspectos: cuentas restringidas, validación de los documentos, ingreso en el Banco de España, presentación de la información -norma X.2 de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-. "Para la práctica de las comprobaciones, las entidades deberán poner a disposición de los funcionarios designados al efecto toda la documentación que los mismos soliciten en relación con la actuación de la entidad en su condición de colaboradora y, en particular, extractos de cuentas corrientes restringidas, documentos de ingreso y justificantes de ingreso en las cuentas del Tesoro en el Banco de España. Asimismo, deberán permitir el acceso a los registros informáticos de la entidad respecto de las operaciones realizadas en su condición de colaboradora." -art. 78.5 RGR-. De igual modo, la entidad colaboradora deberá justificar suficientemente las incidencias que se den en el desarrollo de su labor de gestión de la recaudación si se requiere por parte de la Agencia -norma III de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-.

Las actuaciones de comprobación se desarrollarán, generalmente, en los locales del órgano competente, aunque cabe la posibilidad de desarrollarla, si así lo cree conveniente el órgano administrativo competente, en los locales de la entidad colaboradora -norma X.2 de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-.

*68.- Éstas se podrán efectuar en las oficinas de la entidad o en los locales de la Delegación y Administraciones de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria -art. 78.5 RGR-.*

Con el fin de facilitar el seguimiento por parte del Departamento de Recaudación de las entidades colaboradoras, éstas deberán comunicar a aquél los cambios de denominación social que sufran, las fusiones en las que se vean inmersas, así como aquellos cambios que afecten substancialmente a su capacidad operativa<sup>69</sup> y económica -norma I.2 de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-. De los tres supuestos mencionados en relación con el deber de comunicación por parte de las entidades colaboradoras, el primero de los cambios previstos no presenta una gran relevancia; no obstante, los dos segundos sí. Estos supuestos no implican, como en el primer caso un cambio meramente formal, sino plenamente sustancial, ya que el cambio puede mermar la propia capacidad operativa como entidad de depósito de la entidad colaboradora de que se trate; con el potencial resentimiento del normal desarrollo de la función recaudatoria. Por ello se exige que junto con la comunicación se vuelvan a enviar los datos exigidos para la solicitud de la autorización -norma I.2 de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-.

La medida está plenamente justificada en aras de renovar, en su caso, la confianza en la entidad de depósito como entidad cualificada para prestar el servicio de colaboración. No debemos olvidar que nos encontramos ante una cooperativa de crédito substancialmente distinta. En caso de quedar mermada su operatividad o solvencia, entendemos que el Departamento de Recaudación puede cancelar la autorización. Si no existe comunicación de los cambios citados, el Departamento de Recaudación actuará de oficio requiriendo dicha información<sup>70</sup>.

Igualmente se deberán comunicar al Departamento de Recaudación los cambios producidos en el desarrollo de su labor de colaboración con respecto a los datos identificativos y domicilio de la OCN, al representante de la entidad ante el Departamento de Recaudación en esta labor, así como la codificación de las cuentas restringidas abiertas en el ámbito de cada Delegación de la AEAT -norma II de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-. Con el mismo objetivo, las entidades colaboradoras comunicarán a cada Delegación de la AEAT, los datos identificativos y domicilio de la oficina, siempre ubicada en dicho ámbito territorial, que centralizará a nivel de cada Delegación de la Agencia las relaciones, en el ámbito de su competencia, con ésta, especialmente en la subsanación de los errores leves que se puedan dar en la transmisión de información, así como la persona dentro de dicha oficina designada para relacionarse con la Administración tributaria -Orden de 15 de junio de 1995 y norma II.3 de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-.

La Administración Tributaria<sup>71</sup> podrá obtener de la entidad colaboradora extractos de las cuentas restringidas<sup>72</sup> abiertas en las OCD -norma III, de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-<sup>73</sup>. La aportación de información permite una mayor agilidad en la gestión, ya que permite un seguimiento pun-

69.- Art. 78.3 RGR.

70.- Norma I.2 de la Instrucción de 25 de marzo de 1997.

71.- Concretamente el Director del Departamento de Recaudación o el Delegado de la Agencia, art. 3 Orden de 15 de junio de 1995.

72.- Art 3 Orden de 15 de junio de 1995.

73.- Dichos extractos deberán contener determinada información: tipo de operación, fecha de la operación, que coincidirá con la del ingreso efectivo en cuenta restringida, importe de las operaciones, clave de la sucursal donde se ha producido el correspondiente apunte; si el extracto abarca una quincena, deberá mencionar el saldo final de la misma -norma III, de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-.

tual por parte de la Administración tributaria del cumplimiento de las obligaciones por parte de los obligados al pago, como reconoce la Exposición de Motivos de la Orden 15 de junio de 1995.

La UCEC del Departamento de Recaudación comprobará que el total de cada uno de los ingresos coincide con los saldos de las cuentas correspondientes, pudiendo solicitar, en caso de diferencias significativas de saldos, justificaciones, debiendo la entidad darlas en el plazo de diez días -norma V de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-.

Si el Departamento de Recaudación detecta irregularidades en la prestación del servicio de colaboración, como admisión de autoliquidaciones un mes fuera del plazo de presentación, admisión de ingresos cuando sea requisito previo la presentación de documentos ante la Administración o sin etiqueta identificativa, etc., procederá a la incoación del procedimiento administrativo, regulado en la LRJPAC, para acreditar y concretar dichas irregularidades; durante su tramitación se podrán adoptar las medidas provisionales que se estimen necesarias para evitar el perjuicio para el interés público -norma X.4 de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-<sup>74</sup>.

Los incumplimientos de la normativa tributaria en esta materia que lleven a cabo las entidad colaboradora, acreditados en el procedimiento administrativo permitirá al Departamento de Recaudación suspender temporalmente, revocar definitivamente la autorización otorgada, restringir el ámbito territorial de su actuación o excluir alguna de sus oficinas de la prestación del servicio de colaboración, sin perjuicio de emprender las acciones pertinentes, conforme a derecho -norma X.4 de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-. Para la adopción de dichas medidas se tendrá en cuenta la reincidencia en las irregularidades, así como el perjuicio causado por las mismas a los obligados al pago y a la Hacienda Pública -norma X.4 de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-.

Concretamente, los incumplimientos de las normas reguladoras que rigen las relaciones entre la cooperativa de crédito y las cuentas del Tesoro en el Banco de España, fundamentalmente, el no ingreso en el plazo establecido para ello, comportará distintas consecuencias jurídicas. Así, en primer lugar, la no realización de ingresos en las cuentas del Tesoro en el Banco de España en los plazos establecidos implicará la petición por el órgano de recaudación competente de su ingreso inmediato, añadiendo a dicha suma la liquidación de los intereses de demora, previa notificación a la entidad colaboradora de aquélla -art. 178.2 RGR-. En segundo lugar, se le puede imponer la suspensión temporal o la revocación definitiva de la autorización -art. 178.3 RGR-. Todo ello, encaminado a encauzar el comportamiento de la entidad colaboradora en sus justos términos, garantizando las aportaciones puntuales de los ingresos tributarios.

*74.- Tal como ha sido modificada por la Instrucción 11/98.*

La entidad colaboradora deberá acomodar su comportamiento a las normas jurídicas que regulan su actuación en el ejercicio de su función recaudatoria; concretamente, las obligaciones establecidas en el presente Reglamento, las normas aplicables al servicio, las obligaciones de colaboración con la Hacienda Pública y las normas tributarias en general -art. 78.6 RGR-. En el caso de que la entidad colaboradora infrinja algunas de dichas normas, el Departamento de recaudación podrá, sin perjuicio de las responsabilidades que en cada caso procedan, adoptar determinadas medidas: "suspender temporalmente o revocar definitivamente la autorización otorgada a las Entidades de depósito para actuar como colaboradoras en la recaudación, restringir temporal o definitivamente el ámbito territorial de su actuación, o excluir de la prestación del servicio de colaboración a alguna de sus oficinas" -art. 78.5 RGR-<sup>75</sup>. Es criticable el carácter abierto del tipo que permite adoptar distintas medidas sancionadoras ante los mismos comportamientos; además de su imposición por el reglamento. En esta materia, la Instrucción de 25 de marzo de 1997 alude a la instauración de un procedimiento para proceder a su aplicación, así como la previsión del trámite de audiencia para la imposición de la sanción -norma I.3.2-.

No debemos olvidar que la entidad colaboradora presta el servicio de colaboración de modo voluntario; por ello tiene la posibilidad de renunciar a seguir prestándolo; ahora bien, dicha decisión le impone algunas exigencias, concretamente deberá comunicar dicha decisión al Departamento de Recaudación al menos con un mes de antelación -norma I.3.1 de la Instrucción de 25 de marzo de 1997-.

Por otra parte, la prestación del servicio de colaboración por parte de las cooperativas de crédito se prestan igualmente en el marco del procedimiento de ejecución. Así, los ingresos de las deudas apremiadas se realizarán a través de las entidades colaboradoras -art. 107 RGR-. El procedimiento se contempla en los artículos 78-80 RGR.

75.- "En particular, el Departamento de recaudación podrá hacer uso de las facultades a que se refiere el párrafo anterior, cuando se dieran algunas de las siguientes circunstancias: a) Presentación reiterada de la documentación que como Entidad colaboradora debe aportar a las Delegaciones de la Agencia Estatal de Administración Tributaria fuera de los plazos establecidos, de forma incompleta o con graves deficiencias; manipulación de los datos contenidos en dicha documentación, en la que debe custodiar la entidad o en la que deba entregar a los contribuyentes. b) Incumplimiento de las obligaciones que dichas entidades tengan de proporcionar o declarar cualquier tipo de datos, informes o antecedentes con trascendencia tributaria a que obliga la Ley General Tributaria y demás disposiciones aplicables al efecto. c) Colaboración o consentimiento en el levantamiento de bienes embargados. d) Resistencia, negativa u obstrucción a la actuación de los órganos y agentes de recaudación. e) No efectuar diariamente el ingreso de las cantidades recaudadas en la cuenta restringida de la Delegación de la Agencia Estatal de la Administración tributaria, no efectuar o efectuar con retraso el ingreso de las cantidades recaudadas en la cuenta del Tesoro en el Banco de España, cuando se haya ocasionado un grave perjuicio a la Hacienda Pública o a un particular. f) Inutilidad de la autorización, manifestada por el nulo o escaso volumen de los ingresos realizados a través de la Entidad." -art. 78.6 RGR-.

## **4.- Conclusiones**

La condición de entidad colaboradora exige de las cooperativas de crédito un nivel de funcionamiento técnico elevado. De ahí que la adquisición de la condición de entidad colaboradora por las cooperativas de crédito implica un reconocimiento público de su aptitud como operador financiero. Avala la solvencia económica de la cooperativa de crédito, así como su capacidad de gestión financiera.

Por ello, para las cooperativas de crédito, la prestación del servicio de colaboración supone un reto de perfeccionamiento en el campo técnico y humano, imprescindible para mantenerse en el sistema bancario, ante las altas exigencias que inundan dicho sector de la economía. Vencer dicho reto se erige en presupuesto ineludible de la realización del objeto social que inspira dichas sociedades cooperativas.

De otra parte, la prestación del servicio de colaboración por parte de las cooperativas de crédito se concreta en la realización de una actividad instrumental de servicio al socio y al resto de clientes, que permite acumular recursos y atraer clientes. Es decir, dicha función le permite realizar, aunque sea parcialmente su objeto social, a la par que asentarse en el sector financiero, incrementando su competitividad.

En definitiva, la colaboración de la cooperativa de crédito con la AEAT en la recepción de los pagos de las deudas tributarias supone un avance en la estrategia que hoy día inspira su existencia.

## 5.- Bibliografía

- DE CARLOS BERTRAN,L.; FERNANDEZ-ARMESTO,J.: *El derecho del mercado financiero*, Civitas, Madrid, 1992.
- LLOBREGAT HURTADO,Mª.L.: Cooperativas de crédito, en *Derecho del Mercado Financiero*, Civitas, 1994.
- MARTIN FERNANDEZ,F.J.: *Las cooperativas y su régimen tributario*, La Ley, Madrid, 1994.
- PALAO TABOADA,C: Los Bancos y Cajas de Ahorros como entidades colaboradoras en la recaudación tributaria, *CT*, núm. 15/1973.
- PUENTE GARCIA,M.: La capacidad operatoria de las cooperativas de crédito frente a las secciones de crédito, *REVESCO* núm. 63/1997.
- ROMERO CIVERA,A.: La operatoria bancaria de las secciones de crédito, *Jornadas sobre Secciones de Crédito de la Comunidad Valenciana*, Valencia 10-11 de abril de 1991, Generalitat Valenciana, 1993.
- SANCHIS PALACIO,J.R.: El crédito cooperativo en España, *CIRIEC*, Valencia, 1997.
- SERVER IZQUIERDO,R.J.; MELIAN NAVARRO,A.: Marco legal y estructura económico-social de las secciones de crédito de las cooperativas agrarias, *REVESCO* núm. 63/1997.
- SOLCHAGA LOITEGUI: El pago de la deuda tributaria a través de entidades bancarias, *Estudios sobre Tributación Bancaria*, Civitas, Madrid, 1985.
- ZUNZUNEGUI,F.: *El Derecho del Mercado Financiero*, Marcial Pons, Madrid, 1997.