TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.132

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN RECAUDATORIA EN AYUNTAMIENTOS DE MUNICIPIOS CON POBLACIÓN SUPERIOR A 100.000 HABITANTES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SIN ÓRGANO DE CONTROL EXTERNO PROPIO: AYUNTAMIENTO DE SANTANDER

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en sesión de 22 de diciembre de 2015, Fiscalización de la gestión recaudatoria en Ayuntamientos de municipios con población superior a 100.000 habitantes de las Comunidades autónomas sin órgano de control externo propio: Ayuntamiento de Santander y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 19

I.1 INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN 19

I.2 RENDICIÓN DE CUENTAS 21

I.3 PRINCIPALES MAGNITUDES ECONÓMICAS. 21

I.4 RÉGIMEN JURÍDICO 25

II. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES 28

III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 28

III.1 ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y DEL MODELO DE GESTIÓN 28

III.2 ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN RECAUDATORIA Y DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO 34

III.2.1 Gestión recaudatoria en periodo voluntario 34

III.2.2 Gestión recaudatoria en periodo ejecutivo 46

III.3 REFLEJO CONTABLE DE LA GESTIÓN RECAUDATORIA EN LAS CUENTAS DEL EJERCICIO 2012: LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE INGRESOS DEL EJERCICIO CORRIENTE Y DE EJERCICIOS CERRADOS 51

IV. CONCLUSIONES 55

V. RECOMENDACIONES 62

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS, EJERCICIO 2012. 22
CUADRO 2. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS, EJERCICIO 2012. 22
CUADRO 3. RESULTADO PRESUPUESTARIO, EJERCICIO 2012 23
CUADRO 4. RESUMEN DEL ESTADO DEL REMANENTE DE TESORERÍA A 31 DE DICIEMBRE DE 2011 Y 2012 24
CUADRO 5. INDICADORES DE LIQUIDEZ, SOLVENCIA Y ENDEUDAMIENTO. EJERCICIOS 2011 Y 2012 25
CUADRO 6. INGRESOS DIRECTOS EN GESTIÓN DE COBRO EN PERIODO VOLUNTARIO POR LOS SERVICIOS DEL ÁREA DE ECONOMÍA Y HACIENDA EN 2012 35
CUADRO 7. SITUACIÓN DEL ESTADO DE NOTIFICACIÓN DE LOS INGRESOS DIRECTOS EN GESTIÓN DE COBRO EN PERIODO VOLUNTARIO POR LOS SERVICIOS DEL ÁREA DE ECONOMÍA Y HACIENDA EN 2012 (A 07/07/2015) . 37
CUADRO 8. SITUACIÓN DE LOS INGRESOS DIRECTOS GESTIONADOS EN VOLUNTARIA EN 2012 POR LOS SERVICIOS DEL ÁREA DE ECONOMÍA Y HACIENDA (A 07/07/2015) 38
CUADRO 9. INGRESOS POR RECIBO GESTIONADOS EN VOLUNTARIA POR LA SECCIÓN DE RECAUDACIÓN VOLUNTARIA DEL SERVICIO DE RECAUDACIÓN EN EL EJERCICIO 2012 40
CUADRO 10. SITUACIÓN DE LOS INGRESOS POR RECIBO GESTIONADOS EN VOLUNTARIA POR LA SECCIÓN DE RECAUDACIÓN VOLUNTARIA DEL SERVICIO DE RECAUDACIÓN EN EL EJERCICIO 2012 (A 29/09/2015) 41
CUADRO 11. MULTAS DE TRÁFICO Y DE ESTACIONAMIENTO EN GESTIÓN DE COBRO EN PERIODO VOLUNTARIO POR EL SERVICIO DE GESTIÓN DE MULTAS EN 2012 (A 09/07/2015) 45
CUADRO 12. RESULTADO DE LA GESTIÓN DE COBRO EN PERIODO VOLUNTARIO DEL SERVICIO DE GESTIÓN DE MULTAS EN 2012 (A 09/07/2015) 45
CUADRO 13. PLAZO MEDIO TRANSCURRIDO ENTRE LA FECHA DE FINALIZACIÓN DEL PERIODO VOLUNTARIO DE PAGO Y LA FECHA DE REGISTRO POR LA SECCIÓN EJECUTIVA DEL SERVICIO DE RECAUDACIÓN (59.992 DEUDAS APREMIADAS EN 2012) 47
CUADRO 14. DEUDAS EN GESTIÓN DE COBRO EN PERIODO EJECUTIVO POR EL SERVICIO DE RECAUDACIÓN EN 2012. DETALLE POR TIPO DE INGRESO Y EJERCICIO DE LIQUIDACIÓN DEL DERECHO 49
CUADRO 15. SITUACIÓN DE LAS DEUDAS EN GESTIÓN DE COBRO EN PERIODO EJECUTIVO EN 2012 (A 29/09/2015) 49
CUADRO 16. SITUACIÓN DE LAS DEUDAS EN TRÁMITE DE GESTIÓN COBRATORIA EN APREMIO POR EL SERVICIO DE RECAUDACIÓN EN 2012 (A 29/09/2015) 51
CUADRO 17. DETALLE DE LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL EJERCICIO 2012. INGRESOS DEL ÁMBITO OBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN 52
CUADRO 18. DETALLE DE LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LOS EJERCICIOS CERRADOS. INGRESOS DEL ÁMBITO OBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN 53

CUADRO 19. ANTIGÜEDAD DE LOS DERECHOS DE EJERCICIOS CERRADOS RELATIVOS A LAS TASAS DE SUMINISTRO DE AGUAS, DE ALCANTARILLADO Y DE RECOGIDA DE BASURAS. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DE EJERCICIOS CERRADOS, EJERCICIO 2012. 55

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. ORGANIGRAMA DE LA GESTIÓN RECAUDATORIA EN EL AYUNTAMIENTO DE SANTANDER..... 30
GRÁFICO 2. RESULTADO DE LA GESTIÓN RECAUDATORIA DE LOS INGRESOS DIRECTOS Y SANCIONES TRIBUTARIOS GESTIONADOS EN VOLUNTARIA EN 2012, POR TIPO DE INGRESO (% A 07/07/2015) 39
GRÁFICO 3. RESULTADO DE LA GESTIÓN RECAUDATORIA DE LOS INGRESOS POR RECIBO DE LA SECCIÓN DE RECAUDACIÓN VOLUNTARIA DEL SERVICIO DE RECAUDACIÓN (% A 29/09/2015)..... 42
GRÁFICO 4. DISTRIBUCIÓN DE LOS PLAZOS DE NOTIFICACIÓN DE 44.962 DEUDAS APREMIADAS EN 2012 48

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
BEP	Bases de Ejecución del Presupuesto
BOC	Boletín Oficial de Cantabria
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
IAE	Impuesto sobre Actividades Económicas
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
ICIO	Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras
IIVTNU	Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana
INE	Instituto Nacional de Estadística
INCL	Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local, aprobada por Orden 4041/2004, de 23 de noviembre
IVTM	Impuestos sobre Vehículos de Tracción Mecánica
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
LOTCu	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
ORA	Ordenanza Reguladora de Aparcamiento
PGCPAL	Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local
RD-Ley	Real Decreto-Ley
RGR	Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación
ROM	Reglamento Orgánico Municipal
TESTRA	Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico
TRLRHL	Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo

I. INTRODUCCIÓN

I.1 INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

Este informe sobre *la gestión recaudatoria en ayuntamientos de municipios con población superior a 100.000 habitantes de las comunidades autónomas sin órgano de control externo propio: Ayuntamiento de Santander*, recoge los resultados de la fiscalización realizada a iniciativa del Tribunal de Cuentas. Así, de conformidad con el artículo 45 de su Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo (LOTCu), el Pleno de la Institución, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas por el artículo 3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), incluyó la "*Fiscalización de la gestión recaudatoria en ayuntamientos de municipios con población superior a 100.000 habitantes de las comunidades autónomas sin órgano de control externo propio*" en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2014, en la redacción dada en su modificación de 27 de marzo de 2014, habiéndose incorporado posteriormente esta fiscalización, ya en curso, al Programa para 2015, aprobado el 30 de octubre de 2014, que se modificó el 29 de enero de 2015 para individualizarla respecto de cada uno de los Ayuntamientos incluidos en el ámbito subjetivo de la misma.

En las Directrices Técnicas, aprobadas por el Pleno el 26 de junio de 2014, y que constituyen el marco común para los procedimientos fiscalizadores correspondientes a cada uno de los referidos seis Ayuntamientos, se dispone el carácter integral de esta actuación -abarcando fiscalizaciones de gestión y de regularidad- y fijándose los siguientes objetivos generales para la misma:

1. Evaluar los sistemas y procedimientos de gestión y control interno aplicados por la entidad fiscalizada con el fin de valorar si son adecuados y suficientes para garantizar el cumplimiento de la normativa reguladora de la gestión recaudatoria y conseguir el cobro de los derechos, evitando su prescripción, así como para garantizar la salvaguarda de lo recaudado.

2. Revisar la adecuación a la legalidad de la gestión recaudatoria desarrollada por la entidad fiscalizada y, en especial, la legalidad del objeto de los contratos de servicios y de asistencia relativos a la recaudación de los ingresos objeto de la fiscalización.

3. Comprobar que la información que suministran las cuentas anuales de la entidad en relación con la liquidación de los presupuestos de ingresos, corrientes y cerrados, reflejan fielmente la gestión recaudatoria de la entidad conforme a los principios, criterios y normas contables de aplicación.

Asimismo, en las Directrices Técnicas se dispuso que se verificaría la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

Ámbito subjetivo

Constituye el ámbito subjetivo de esta fiscalización el Ayuntamiento de Santander, municipio que cuenta con una población superior a 100.000 habitantes y que se encuentra en Cantabria, Comunidad Autónoma que no dispone de órgano de control externo propio.

Ámbito objetivo

El ámbito objetivo de la fiscalización se extiende a la gestión recaudatoria de los tributos propios del Ayuntamiento de Santander (impuestos, tasas y contribuciones especiales), así como de los precios públicos y los ingresos derivados de la imposición de multas y sanciones. Conforme al artículo 2 del Reglamento General de Recaudación (RGR), aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, la gestión recaudatoria consiste en el ejercicio de la función administrativa

conducente al cobro de las deudas y sanciones tributarias y demás recursos de naturaleza pública que deban satisfacer los obligados al pago. La gestión recaudatoria podrá realizarse en periodo voluntario o en periodo ejecutivo.

No se integran en el alcance de la fiscalización las actuaciones llevadas a cabo para la cobranza de los restantes recursos de las entidades locales enumerados en el artículo 2 del TRLRHL.

Tampoco se han fiscalizado, por no constituir función de recaudación y, por tanto no estar incluidas en el ámbito objetivo de esta fiscalización, las actividades relacionadas con la gestión e inspección tributaria, a las que se refieren, respectivamente, los artículos 117 y 141 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), ni las relacionadas con la potestad sancionadora, prevista en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común[1].

Ámbito temporal

El ámbito temporal de la fiscalización abarca, fundamentalmente, a la gestión recaudatoria desarrollada en el ejercicio 2012, sin perjuicio de las comprobaciones y de los análisis realizados sobre operaciones y datos de ejercicios anteriores y posteriores con el fin de cumplir adecuadamente los objetivos de aquella. Por su parte, el análisis de los sistemas y procedimientos, se ha centrado en la situación de los mismos al momento de la realización de los trabajos de fiscalización, esto es, en 2015.

Procedimientos

La fiscalización se ha llevado a cabo de acuerdo con las Normas de Fiscalización aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 23 de diciembre de 2013.

Para la ejecución de los trabajos se han utilizado las cuentas generales rendidas por el Ayuntamiento de Santander y la información y documentación aportada por este en el curso de la fiscalización.

En particular, se ha analizado la información de las aplicaciones informáticas en las que se registran las actuaciones de recaudación de los ingresos del ámbito objetivo de la fiscalización que recauda directamente el Ayuntamiento (Subapartado III.2.). En cada epígrafe del Informe se mencionan las fechas de obtención de los datos de cada una de las aplicaciones, teniendo en cuenta que difieren según los casos por haberse elaborado y entregado la información por la Entidad en distinta fecha.

Además, en este procedimiento fiscalizador se ha tenido en cuenta el Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Santander, ejercicio 1996, que aprobó el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 28 de junio de 2000, que, si bien no efectúa recomendaciones referidas al objeto de la fiscalización cuyo proyecto de Informe se presenta ahora, sí recoge algunas referencias a aspectos tratados en el mismo, como se indica más adelante.

Limitaciones al alcance

El Ayuntamiento de Santander ha prestado la debida colaboración al Tribunal de Cuentas en el transcurso de los trabajos de fiscalización, proporcionando la información y documentación que le ha sido solicitada.

[1] Con fecha 2 de octubre se ha publicado la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que entrarán en vigor el 2 de octubre de 2016, quedando entonces derogada la Ley 30/1992.

I.2 RENDICIÓN DE CUENTAS

El Ayuntamiento de Santander rindió al Tribunal de Cuentas, dentro del plazo previsto en el artículo 223 del TRLRHL, la cuenta general del ejercicio 2012, que integra las cuentas del propio Ayuntamiento y las de sus cinco entidades dependientes: el Organismo Autónomo Instituto Municipal de Deportes; y las sociedades mercantiles Empresa Municipal de Desarrollo Urbano de Santander Santurban, S.A., Empresa Municipal Palacio de la Magdalena, S.A., Empresa Municipal Plaza de Toros de Santander, S.A., y Vivienda y Suelo de Santander, S.A.

Por su parte, las cuentas generales correspondientes a los ejercicios 2013 y 2014 se rindieron por el Ayuntamiento de Santander, respectivamente, el 14 de octubre de 2014 y el 13 de octubre de 2015, por consiguiente, también dentro del plazo legalmente establecido por el TRLRHL.

Entre los resultados del control de rendición y revisión de estas cuentas generales cabe indicar que la aprobación definitiva de los presupuestos de los ejercicios 2012 y 2013 se realizó, respectivamente, el 29 de febrero de 2012 y el 24 de enero de 2013, actuando con presupuesto prorrogado hasta esas fechas, lo que no se ajusta al artículo 169.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que establece como límite para dicha aprobación el 31 de diciembre del ejercicio anterior al que se refiera el presupuesto. Dicha circunstancia no se observa, sin embargo, respecto de los presupuestos del ejercicio 2014, que se realizó el 20 de diciembre de 2013, es decir, con anterioridad a la citada fecha límite establecida por la normativa para su aprobación.

I.3 PRINCIPALES MAGNITUDES ECONÓMICAS.

Santander es un municipio ubicado en la Comunidad Autónoma de Cantabria, con una población de 178.465 habitantes a 1 de enero de 2012 y una extensión del término municipal de 34,76 kilómetros cuadrados[2].

El Ayuntamiento dispuso, para el ejercicio 2012, de un presupuesto definitivo de gastos de 199.363 miles de euros que, según la cuenta rendida, se ejecutó en un 86,1%, con el siguiente detalle:

[2] Fuente: Estadísticas de población y superficie del término municipal del Instituto Nacional de Estadística (INE) a 1 de enero de 2012.

CUADRO 1. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS, EJERCICIO 2012. RESUMEN POR TIPO DE GASTO

(miles de euros)

Tipo de gasto	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas netas	Pagos
Gastos corrientes	150.852	137.567	124.187
Gastos de capital	32.247	18.032	16.918
Gastos financieros	16.264	15.977	15.977
Total gastos	**199.363**	**171.576**	**157.082**

Fuente: Cuenta General del ejercicio 2012 rendida por la Entidad

En cuanto a la financiación, la liquidación del presupuesto del ejercicio 2012 informa de la obtención de ingresos por importe de 195.104 miles de euros y una ejecución del 91,1% de las previsiones definitivas, con el siguiente detalle:

CUADRO 2. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS, EJERCICIO 2012. RESUMEN POR TIPO DE INGRESO

(miles de euros)

Tipo de ingreso	Previsiones definitivas	Derechos reconocidos netos	Recaudación Neta
Ingresos corrientes	161.401	163.117	146.713
Ingresos de capital	22.458	7.425	6.010
Ingresos financieros	30.360	24.562	24.562
Total ingresos	**214.219**	**195.104**	**177.285**

Fuente: Cuenta General del ejercicio 2012 rendida por la Entidad

El resultado presupuestario ajustado del ejercicio presenta un superávit de financiación de 25.834 miles de euros, con origen en los superávit de las operaciones no financieras –14.943 miles de euros– y de las operaciones con activos y pasivos financieros –108 y 8.477 miles de euros, respectivamente–, así como en el efecto neto positivo de las desviaciones de financiación del ejercicio, según el siguiente detalle:

CUADRO 3. RESULTADO PRESUPUESTARIO, EJERCICIO 2012

(miles de euros)

Estado del Resultado Presupuestario	
a. Resultado de operaciones corrientes	25.550
b. Resultado de otras operaciones no financieras	(10.607)
1. Resultado de operaciones no financieras (de capital) [a+b]	14.943
2. Resultado de operaciones con activos financieros	108
3. Resultado de operaciones con pasivos financieros	8.477
Resultado presupuestario (1+2+3)	**23.528**
Ajustes:	
+ Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales.	0
+ Desviaciones de financiación negativas del ejercicio	3.786
- Desviaciones de financiación positivas del ejercicio	1.480
Resultado presupuestario ajustado	**25.834**

Fuente: Cuenta General del ejercicio 2012 rendida por la Entidad

El superávit de financiación del ejercicio 2012 ha permitido sanear el saldo negativo del remanente de tesorería para gastos generales existente a 31 de diciembre del ejercicio precedente. En consecuencia, el Remanente de Tesorería total a 31 de diciembre de 2012 presenta un signo positivo de 28.213 miles de euros que, minorado por el exceso de financiación afectada –8.010 miles de euros– y la provisión por insolvencia de créditos –6.347 miles de euros–, determina un Remanente de Tesorería para Gastos Generales positivo de 13.856 miles de euros. En el siguiente cuadro se detalla la composición del Remanente de Tesorería:

CUADRO 4. RESUMEN DEL ESTADO DEL REMANENTE DE TESORERÍA A 31 DE DICIEMBRE DE 2011 Y 2012

(miles de euros)

	2011	2012
1. Fondos líquidos	4.429	16.911
2. Derechos pendientes de cobro	36.800	33.205
3. Obligaciones pendientes de pago	34.544	21.903
Remanente de tesorería total (1+2-3)	**6.685**	**28.213**
- Saldos de dudoso cobro	5.187	6.347
- Exceso de financiación afectada	5.868	8.010
Remanente de tesorería para gastos generales	**(4.370)**	**13.856**

Fuente: Cuenta General del ejercicio 2012 rendida por la Entidad

El Estado del Remanente de Tesorería permite calcular el indicador de liquidez inmediata[3], que resulta el 0,13 y 0,77 para los ejercicios 2011 y 2012, respectivamente, informando de una mejoría en la liquidez teórica de la Entidad. Asimismo, este Estado permite calcular el indicador de solvencia a corto plazo[4], que también mejora en el ejercicio 2012, al pasar de una ratio del 1,19 en el ejercicio precedente a una del 2,29 en dicho ejercicio.

Esta evolución positiva es consecuencia, principalmente, del pago de obligaciones presupuestarias de ejercicios cerrados a través de operaciones de endeudamiento a medio y largo plazo, por 24.000 miles de euros, en el marco del mecanismo de financiación extraordinario para el pago a proveedores regulado por el RD-Ley 4/2012, de 24 de febrero. No obstante, en términos netos, el pasivo exigible (financiero) de la Entidad experimenta un menor aumento, pasando de los 156.241 miles de euros en 2011 a los 163.300 miles de euros en 2012, evolución que también se observa en el indicador de endeudamiento por habitante[5].

Los referidos indicadores quedan reflejados en el siguiente cuadro:

[3] Los indicadores de liquidez inmediata, solvencia a corto plazo y endeudamiento por habitante se han calculado conforme a los criterios adoptados por la Comisión de Coordinación en el Ámbito Local del Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas de 7 de mayo de 2013, revisadas el 30 de septiembre de 2014. El indicador de liquidez inmediata acordado resulta del cociente entre los fondos líquidos y las obligaciones pendientes de pago del Estado del Remanente de Tesorería.

[4] El indicador de solvencia a corto plazo tiene por numerador los fondos líquidos y los derechos pendientes de cobro; y por denominador, las obligaciones pendientes de pago del Estado del Remanente de Tesorería.

[5] El indicador de endeudamiento por habitante, se calcula como el cociente el pasivo exigible (financiero) del Balance y el número de habitantes que recoja el INE a uno de enero de cada ejercicio. La población del municipio de Santander en los ejercicios 2011 y 2012 era de 179.921 y 178.465 habitantes, respectivamente.

CUADRO 5. INDICADORES DE LIQUIDEZ, SOLVENCIA Y ENDEUDAMIENTO. EJERCICIOS 2011 Y 2012

	2011	2012
Liquidez inmediata	0,13	0,77
Solvencia a corto plazo	1,19	2,29
Pasivo exigible (en miles de euros)	156.241	163.300
Endeudamiento por habitante (en euros)	868	915

Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta General del ejercicio 2012 rendida por la Entidad

Así, la situación económica que se deduce de las cuentas del Ayuntamiento de Santander al cierre del ejercicio 2012 se caracteriza por mejora de la liquidez y de la solvencia a corto plazo resultante de la satisfacción de los compromisos con proveedores mediante operaciones de endeudamiento a medio y largo plazo. Esta coyuntura pone de manifiesto la relevancia que para la Entidad reviste la recaudación de ingresos de derecho público y, por tanto, su adecuada gestión, especialmente de los tributos propios, sobre los que la misma tiene capacidad propia de decisión.

Según se deduce de la cuenta rendida por la Entidad, los derechos cuya gestión de cobro es objeto de esta fiscalización representan el 55,9% de los derechos del ejercicio 2012 y el 63,1% de los de ejercicios cerrados[6].

I.4 RÉGIMEN JURÍDICO

Los procedimientos de gestión recaudatoria de la Hacienda pública local se regulan, fundamentalmente, en el Reglamento General de Recaudación (RGR), aprobado por el Real Decreto 939/2005 de 29 de julio. Este texto desarrolla el contenido de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), en materia de recaudación de tributos y recoge el régimen recaudatorio de los demás recursos de naturaleza pública de las distintas Administraciones tributarias.

El RGR sólo dedica una mención específica a la recaudación de la Hacienda pública de las entidades locales en su artículo 8, señalando que a estas corresponde la recaudación de las deudas cuya gestión tengan atribuida. Además, el citado artículo relaciona los sujetos que han de llevarla a cabo, y que son las propias entidades locales, otros entes territoriales a cuyo ámbito pertenezcan o la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), en virtud de los convenios formalizados o delegaciones otorgadas. Por consiguiente, el RGR no permite el ejercicio de facultades administrativas de recaudación a través de personas físicas o jurídicas de derecho privado, pues constituiría una gestión indirecta de una facultad administrativa, lo que no obsta para que las entidades locales puedan contratar servicios al efecto, dentro del marco de la normativa de contratación administrativa vigente, siempre que no implique el ejercicio de dichas facultades.

Las particularidades de la gestión recaudatoria de las entidades locales se recogen en su normativa específica y se refieren, principalmente, a la determinación de los órganos que tienen atribuidas las potestades de recaudación[7].

---

6 Los derechos en gestión de cobro hacen referencia a los derechos liquidados en el ejercicio corriente y los saldos entrantes de derechos de ejercicios cerrados, minorados ambos por los derechos anulados por anulación de liquidaciones o por fraccionamientos y aplazamientos y por las modificaciones o rectificaciones contabilizadas.

7 La Disposición Adicional Primera del RGR establece que las referencias en el RGR a órganos concretos de la Administración del Estado se entenderán realizadas a los órganos de las entidades locales que sean competentes según su legislación específica.

La legislación básica aplicable a todas las entidades locales está constituida, fundamentalmente, por las siguientes disposiciones:

- La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

- El Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL).

- El Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

- El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

En el ejercicio de la potestad reglamentaria que les atribuye el artículo 106.2 LRBRL, las entidades locales pueden regular los procedimientos de gestión recaudatoria de los tributos propios a través de ordenanzas fiscales, ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección, y de las bases de ejecución aprobadas para cada presupuesto.

Se detallan a continuación las principales ordenanzas del Ayuntamiento de Santander vigentes en el ejercicio 2012:

- Ordenanza General de Recaudación de los Tributos y Otros Ingresos de Derecho Público Locales aprobada por el Pleno municipal el 29 de noviembre de 2002 (BOC nº 58, de 26 de marzo de 2003).

- Ordenanzas reguladoras del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU), del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO), del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM), del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), del impuesto sobre actividades económicas (IAE) y de determinadas tasas, cuya modificación con vigencia para 2012 fue aprobada por Acuerdo del Pleno municipal de 24 de octubre de 2011 (BOC nº 244, de 23 de diciembre de 2011).

- Ordenanzas reguladoras de las tasas de alcantarillado, de prestación del servicio de suministro de agua y de prestación del servicio de recogida de basuras, cuya modificación con vigencia para 2012 fue aprobada por Acuerdo del Pleno municipal de 29 de febrero de 2012 (BOC nº 93, de 15 de mayo de 2012).

- Ordenanza Municipal de Circulación aprobada por el Pleno el 28 de febrero de 2002 (BOC nº 103, de 30 de mayo de 2002), vigente en los ejercicios 2012 y siguientes con las modificaciones aprobadas por el Pleno municipal de 25 de noviembre de 2004 (BOC nº 244, de 21 de diciembre de 2004) y de 31 de mayo de 2006 (BOC nº 255, de 23 de noviembre de 2006) y Ordenanza Limitadora del Aparcamiento, aprobada por el Pleno el 30 de septiembre de 2004 (BOC nº 206, de 25 de octubre de 2004) y vigente en 2012 con la modificación aprobada, el 29 de febrero de 2012 (BOC Nº 141, de 20 de julio de 2012).

Además, el Pleno del Ayuntamiento de Santander aprobó, con fecha 29 de febrero de 2012, las bases de ejecución del presupuesto (BEP) para el ejercicio 2012.

La función de recaudación constituye en todo caso, conforme a lo previsto en la DA 2ª del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril[8], una función pública necesaria en toda la Administración local, reservada a funcionarios con habilitación estatal

[8] La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local deroga esta disposición del EBEP pero mantiene la reserva de la función de recaudación a los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional en el nuevo artículo 92 bis de la LRBRL.

(actualmente funcionarios con habilitación nacional). La creación, clasificación y supresión de los puestos de trabajo reservados, así como su provisión, se realizará conforme al régimen básico previsto en la citada DA 2ª del EBEP.

El sistema de organización del municipio de Santander es el recogido en el Título X de la LRBRL para los municipios de gran población, por ser capital autonómica y capital de provincia con una población superior a los 175.000 habitantes. El Pleno del Ayuntamiento, en sesión de 30 de septiembre de 2004 (BOC nº 207, de 26 de octubre de 2004), aprobó el Reglamento orgánico de organización, funcionamiento y régimen jurídico del gobierno y de la administración del municipio, en el que, por la habilitación del artículo 135.1 de la LRBRL, se crea un órgano de gestión tributaria, al que denomina Dirección de Ingresos Públicos Municipales. En consecuencia, al Ayuntamiento le resulta de aplicación plena el régimen previsto en el citado artículo 135, según el cual le corresponde a este órgano, entre otras competencias, la recaudación de los actos tributarios municipales y la recaudación en periodo ejecutivo de los demás ingresos de derecho público del Ayuntamiento.

Por su parte, la contabilidad del Ayuntamiento de Santander se rige durante el periodo fiscalizado por la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local, aprobada por la Orden 4041/2004, de 23 de noviembre (INCL)[9], y por el Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local anexado a la citada Orden (PGCPAL).

[9] Norma derogada por Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad loca, vigente a partir del 1 de enero de 2015.

II. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES

En cumplimiento del artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), el Anteproyecto de Informe de esta fiscalización fue remitido al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santander, único representante legal de la Entidad durante el periodo fiscalizado. Dentro del plazo concedido, que fue objeto de ampliación a solicitud de la Entidad, se han recibido las alegaciones que se acompañan al presente Proyecto de Informe.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 44, las alegaciones formuladas han sido objeto del oportuno tratamiento dando lugar a las modificaciones y precisiones en el Informe que se han considerado procedentes. No se realizan valoraciones sobre aquellas alegaciones que explican, aclaran o justifican determinados resultados sin rebatir su contenido; plantean opiniones sin soporte documental o normativo; o señalan que las deficiencias o irregularidades se han subsanado con posterioridad al periodo fiscalizado.

III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

III.1 ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y DEL MODELO DE GESTIÓN

Modelo de gestión recaudatoria

El Ayuntamiento de Santander recauda directamente los ingresos de derecho público municipales que constituyen el ámbito objetivo de la fiscalización –tributos, precios públicos y multas y sanciones–, con la excepción de las tasas por prestación de los servicios de suministro de aguas y de alcantarillado que son recaudadas por la empresa gestora de estos servicios públicos.

El Ayuntamiento contrata los siguientes servicios de recaudación: una asistencia técnica general de apoyo al Servicio de Recaudación; varios servicios de distribución y recarga de tarjetas del servicio de transporte urbano; y un servicio de recaudación en el periodo voluntario de la tasa de recogida de basuras, prestación accesoria recogida en el contrato de gestión de los servicios públicos de suministro de agua y de alcantarillado formalizado el 31 de marzo de 2006.

En relación con el último contrato -contrato administrativo de gestión del servicio de abastecimiento de agua y alcantarillado del municipio de Santander-, la cláusula 19 del pliego de cláusulas administrativas particulares establece que sea el concesionario quien perciba durante los 25 años de la concesión "*los ingresos por la aplicación a los abonados de las tarifas vigentes en cada momento en el Servicio de agua y alcantarillado y demás servicios complementarios, aprobados por el Ayuntamiento, según el criterio legalmente establecido*", motivo por el que dichos ingresos no han sido gestionados por el Ayuntamiento durante el periodo fiscalizado ni constan consignados en sus presupuestos. En contrapartida a esta cesión, el Ayuntamiento ingresó en 2006 un canon inicial de concesión de 66.560.000 euros, estableciéndose en el contrato otros cánones anuales para la ejecución de obras.

El Pleno municipal de Santander reconoce la naturaleza tributaria de estos ingresos al regularlos como tasas mediante ordenanzas fiscales[10] y, por tanto, estos quedan sometidos al principio de reserva de ley así como al resto de los principios tributarios, como el de capacidad económica, de justicia, de generalidad y de igualdad, entre otros.

Las tasas, conforme al artículo 2 del TRLRHL, constituyen un recurso de las haciendas locales sobre los que dichas haciendas ostentan, para su cobranza, las prerrogativas establecidas para la Hacienda del Estado, a diferencia de las tarifas que están sometidas a las prescripciones civiles y

[10] El Pleno del Ayuntamiento de Santander aprobó el 24 de octubre de 2011 y el 29 de febrero de 2012 las ordenanzas fiscales relativas a las tasas por la prestación de los servicios de suministro de aguas y de saneamiento vigentes, respectivamente, en el primer y el segundo semestre del ejercicio 2012.

mercantiles, y su cobro, en caso de impago, deberá ajustarse a las normas de estos ordenamientos. Así, el artículo 12 del citado texto legal, en su apartado 1, dispone que la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales debe realizarse de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria y en las demás leyes del Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo. Si bien este mismo artículo, en su apartado 2, permite a las entidades locales adaptar esta normativa al régimen de organización y funcionamiento interno, a través de sus ordenanzas fiscales, tal adaptación en ningún caso deberá contravenir el contenido material de dicha normativa.

Por tanto, las tasas referidas son ingresos de Derecho Público de la hacienda local y, por consiguiente, deberían ingresarse en las arcas municipales, con independencia de que la Entidad Local haya de pagar una determinada retribución a la empresa gestora de los servicios públicos por las prestaciones de recaudación contratadas, sin que sea posible que dicha retribución consista en la percepción directa de las tasas.

Asimismo, la ausencia de estos ingresos para la Entidad Local da lugar a que los mismos no sean aplicados dentro del concepto presupuestario correspondiente del Capítulo III del Presupuesto de Ingresos de la Entidad, lo que redunda en perjuicio del debido control de los flujos financieros del mismo.

Órganos y servicios municipales con atribuciones de recaudación

Como se ha indicado, el Ayuntamiento de Santander, en el uso de la habilitación prevista en el artículo 135 de la LRBRL, ha creado un órgano de gestión tributaria, con la denominación de Dirección de Ingresos Públicos Municipales, al que atribuye, de conformidad con este artículo, todas las competencias de gestión, liquidación e inspección de los tributos, así como las de recaudación de todos los ingresos de derecho público del Ayuntamiento en los períodos voluntario y ejecutivo[11]. No obstante, la Entidad no ha creado en la estructura del órgano un puesto reservado a funcionarios con habilitación nacional al que se asigne la función de recaudación, exigencia que emana de la Disposición Adicional 2ª del EBEP[12] y del artículo 134.2 de la LRBRL. Esta situación comporta que la competencia de recaudación sea ejercida por el Tesorero municipal, puesto que cuenta con la necesaria reserva.

A este respecto, ha de tenerse en cuenta que el artículo 135.3 de la LRBRL establece que, en el caso de que el Pleno haga uso de la habilitación prevista en su apartado 1, es decir, en el supuesto de que cree el órgano de gestión tributaria, la función de recaudación y su titular quedarán adscritos a este órgano, quedando sin efecto lo dispuesto en el artículo 134.1 en lo que respecta a la función de recaudación y, por tanto, desvinculando, en estos casos, la función de recaudación del órgano u órganos que ejerzan las funciones de presupuestación, contabilidad y tesorería.

Concurre además la circunstancia de que el puesto de Director de Ingresos Públicos ha estado vacante entre el 27 de junio de 2011 y el 17 de julio de 2014, asumiendo las funciones de dirección y coordinación de los servicios gestores de los ingresos la Concejala de Economía y Hacienda, asistida por el Interventor-Adjunto.

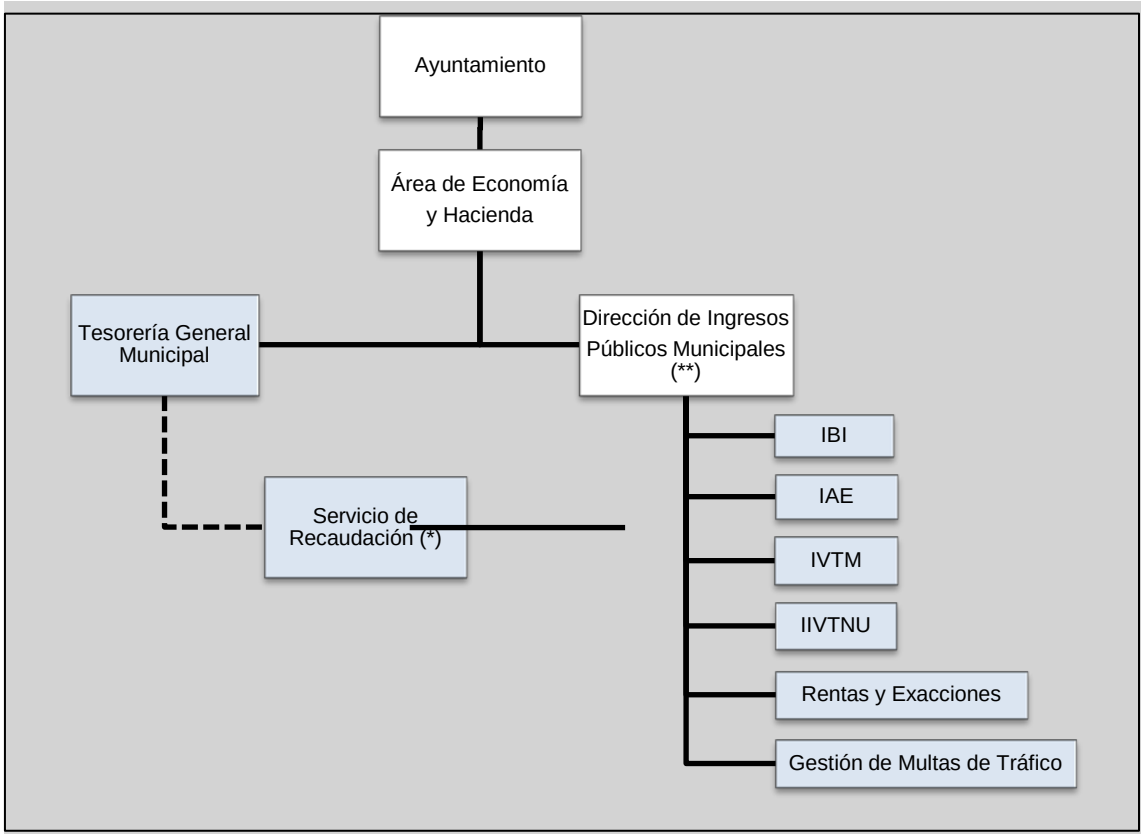
En el siguiente gráfico se representan los principales órganos y servicios de recaudación del Ayuntamiento de Santander y las áreas del gobierno local a las que están adscritas:

---

[11] La creación de este órgano se recoge en el artículo 59 del Reglamento Orgánico de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico y del Gobierno y de la Administración del municipio, aprobado por el Pleno de la Corporación el 30 de septiembre de 2004.

[12] Se cita la disposición vigente en el ejercicio fiscalizado que ha sido derogada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. En virtud de esta Ley, la reserva de la función de recaudación a los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional mediante modificación de la LRBRL, en la que se introduce el artículo 92 bis.

GRÁFICO 1. ORGANIGRAMA DE LA GESTIÓN RECAUDATORIA EN EL AYUNTAMIENTO DE SANTANDER



(*) En el organigrama se representa con una línea de puntos la dependencia jerárquica en 2012 del Servicio de Recaudación respecto del Tesorero Municipal por estar vacante el puesto de Dirección de Ingresos Públicos.

(**) Durante el periodo de vacancia del puesto de Dirección de Ingresos Públicos los servicios gestores de ingresos representados en el organigrama dependieron directamente de la Concejala del Área de Economía y Hacienda.

La Ordenanza General de Recaudación del Ayuntamiento de Santander establece que la recaudación de los créditos tributarios y demás de derecho público se realizará directamente por el propio Ayuntamiento mediante el Servicio de Recaudación municipal, dependiente durante el periodo fiscalizado de la Tesorería. No obstante, en el organigrama se destacan otros servicios municipales del Área de Gobierno de Economía y Hacienda que son los responsables de notificar las liquidaciones de ingreso directo con las que se inicia el periodo voluntario de pago y de formular las propuestas de apremio de las deudas impagadas –servicios gestores del IBI, del IAE, del IVTM, del IIVTNU, de Rentas y Exacciones, y de Multas de Tráfico, dependientes actualmente de la Dirección de Ingresos Públicos–.

En relación con la recaudación en el periodo voluntario, el Servicio de Recaudación controla el vencimiento del plazo otorgado para el pago de los tributos y precios públicos de devengo periódico y notificación colectiva y, además, impulsa la propuesta de apremio sobre los recibos impagados cuando se inicia el periodo ejecutivo. Los procedimientos de gestión de la recaudación en el periodo voluntario se analizan en el Epígrafe III.2.1.

Respecto de la recaudación en el periodo ejecutivo, el Servicio de Recaudación, notifica las providencias de apremio dictadas por Tesorero municipal y realiza las actuaciones de cobro por el procedimiento de apremio que se analiza en el Epígrafe III.2.2.

Organización del Servicio de Recaudación y asistencia técnica de apoyo

El Servicio de Recaudación, bajo la superior dirección del Tesorero municipal, cuenta en su estructura con un Jefe del Servicio –el Tesorero Adjunto–, del que dependen los Jefes de las

Secciones Voluntaria y Ejecutiva. El Servicio se completa con otros 2 funcionarios que ejecutan actuaciones cobratorias en el periodo ejecutivo.

Además, el Ayuntamiento contrata, como se ha indicado, una asistencia técnica general de apoyo al Servicio de Recaudación en todos aquellos procedimientos que no impliquen el ejercicio de facultades administrativas, conservando, por tanto, la gestión directa de la función pública de recaudación.

El contrato se configura como una asistencia general, por sus amplias prestaciones, con la que el Ayuntamiento persigue completar con medios ajenos los medios propios del Servicio de Recaudación, que son el personal funcionario especializado, el edificio sede del Servicio de Recaudación, los bienes muebles (mobiliario y equipos informáticos) y la aplicación de gestión.

El pliego de prescripciones técnicas por el que se rige el contrato vigente en octubre de 2015 – fecha de remisión del Anteproyecto de Informe de Fiscalización al Presidente de la Entidad para el Trámite de alegaciones- (expediente 99/13) recoge, en su apartado III, la obligación del adjudicatario de dedicar 35 trabajadores a la prestación de los servicios en la propia sede del Servicio de Recaudación, especificándose que este personal no tendrá vinculación laboral alguna con el Ayuntamiento.

Además, el pliego recoge la responsabilidad del contratista en la organización del servicio, que conlleva la dirección del personal y la asunción de todas las obligaciones y derechos inherentes a la condición de empleador. A tal efecto, el contrato establece que uno de los trabajadores será designado representante de la empresa, con la función de ser el interlocutor único con los funcionarios del Servicio de Recaudación y de dar las órdenes e instrucciones a su personal.

No obstante lo anterior, concurren una serie de circunstancias, que anteceden al contrato vigente, que advierten del riesgo de que los trabajadores de la empresa puedan convertirse en personal laboral del Ayuntamiento[13]:

- En 1992 el Ayuntamiento creó el Servicio de Recaudación municipal para asumir la gestión directa de la recaudación de sus ingresos de derecho público, que hasta la fecha era encomendada al Recaudador municipal. En apoyo a la plantilla inicial del Servicio, dotada con 5 funcionarios, el Ayuntamiento contrató un servicio de asistencia a la función de recaudación. La empresa adjudicataria contrató a los 23 trabajadores que venían prestando el servicio con el Recaudador municipal, respetando la antigüedad de la relación laboral, tal y como se señala en el Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Santander (Cantabria), Ejercicio 1996, aprobado en sesión de 28 de junio de 2000 por el Pleno del Tribunal de Cuentas.

- Los posteriores contratos de servicios, con la excepción del vigente en la actualidad, han incluido la obligación para el nuevo adjudicatario del contrato de subrogarse en la posición del anterior empleador de los trabajadores y han incrementado el número de empleados requeridos para la ejecución de las prestaciones hasta los 35 trabajadores actuales, con contratos que reconocen antigüedades entre 1976 y 2008.

- En 2012 el Ayuntamiento se vio afectado por la incursión en situación concursal de la empresa adjudicataria del contrato que vencía al finalizar el año y, posteriormente, por la suspensión en vía contencioso-administrativa del procedimiento abierto de contratación con el que preveía la cobertura del servicio a partir del 1 de enero de 2013. Para cubrir transitoriamente las necesidades del Servicio de Recaudación, el Ayuntamiento acudió al procedimiento negociado sin publicidad para adjudicar el contrato de servicios a la única empresa admitida en la licitación del concurso suspendido. En virtud del contrato, esta empresa se subrogaba en la posición del

[13] En relación con este riesgo, el Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 26 de febrero de 2009, aprobó la Moción sobre la necesidad de evitar los riesgos de que los trabajadores de las empresas de servicios contratadas por la administración, por las condiciones en que se desarrolla la actividad contratada, se conviertan en personal laboral de la Administración en virtud de sentencias judiciales.

empleador de los 35 trabajadores, si bien repercutía al Ayuntamiento todos los gastos de personal.

- En 2013, 33 trabajadores demandaron a tres de las empresas adjudicatarias y al propio Ayuntamiento por el impago entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de marzo de 2013 de las actualizaciones en sus retribuciones previstas en el convenio colectivo. Finalmente, la Sentencia 000007/2014 de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria ratificó lo dispuesto en la Sentencia 000107/2014 del Juzgado de lo Social Nº 5 de Santander, considerando al Ayuntamiento responsable solidario, junto con las empresas adjudicatarias, del pago de las cantidades que deben abonarse a dichos trabajadores, al considerar que el Ayuntamiento de Santander, al realizar la contratación de parte de la actividad que le es propia, es la empresa principal y, por tanto, debe responder solidariamente de las obligaciones de naturaleza salarial contraídas por los contratistas y subcontratistas durante el período de vigencia de la contratación, citando el artículo 42, apartado 2, párrafo primero, del Estatuto de los Trabajadores.

Sistema de información de gestión recaudatoria

El Ayuntamiento de Santander dispone de distintas aplicaciones en las que se registran los procedimientos de gestión recaudatoria:

- Sistema de información AYSA, desarrollado por el Servicio de Informática del Ayuntamiento, que se constituye como el conjunto de programas de los distintos servicios gestores de los tributos, precios públicos y multas – IBI, IAE, IIVTNU, ICIO, Rentas y exacciones–. Cada servicio registra en su programa los ingresos liquidados para generar los documentos de pago que se entregan a los sujetos pasivos.

- Aplicación ALIA, programa en el que se registran los procedimientos de gestión del IVTM, permitiendo la interconexión con las aplicaciones de las empresas gestoras de los trámites de compraventa de vehículos.

- Aplicación del Servicio de Gestión de Multas, en la que se registran los procedimientos de gestión recaudatoria en el periodo voluntario de las multas de tráfico y de estacionamiento, con una funcionalidad adaptada a las especialidades de los procedimientos sancionadores. La aplicación vigente en la actualidad entró en funcionamiento el 1 de enero de 2013, por lo que la mayoría de los procedimientos fiscalizados se soportan en los registros migrados desde la aplicación de gestión utilizada en 2012.

- Aplicación del Servicio de Recaudación, desarrollada por el Servicio de Informática del Ayuntamiento, en la que se recoge la gestión recaudatoria en el periodo ejecutivo. Esta aplicación ha sido ampliada para recoger las fases del procedimiento de cobro en periodo voluntario de los ingresos de notificación periódica y colectiva, a los efectos de aplicar los recargos correspondientes y de satisfacer las necesidades de contabilización de los derechos.

Las aplicaciones de los servicios gestores de los ingresos no están integradas con la aplicación del Servicio de Recaudación, existiendo incompatibilidades técnicas que dificultan el intercambio de información mediante ficheros electrónicos. Esta circunstancia provoca que, en general, el intercambio de información se limite a la finalidad de impulsar el procedimiento de recaudación ejecutiva.

Para corregir esta situación, el Ayuntamiento formalizó el pasado 1 de abril de 2015 un contrato administrativo de servicios para la implementación de una aplicación informática de gestión integral de los ingresos y de su recaudación, previéndose su entrada en funcionamiento en febrero de 2016.

Circuito financiero de la recaudación

En el ejercicio 2012 el pago en el periodo voluntario de los ingresos liquidados por el Ayuntamiento sólo podía realizarse a través de la red de pagos de una entidad colaboradora en la recaudación, incluyendo la oficina con la que esta entidad presta el servicio de caja en la sede del Servicio de Recaudación. En esta caja los ciudadanos pueden realizar el pago de liquidaciones y autoliquidaciones mediante las cartas de pago emitidas por los servicios gestores de los ingresos. En algunos ingresos directos también se posibilita el pago mediante giro postal.

Desde 2014 el Ayuntamiento ha ampliado los convenios de colaboración en el periodo voluntario a otras 4 entidades de crédito. Con periodicidad quincenal estas entidades transfieren la recaudación obtenida a una cuenta restringida de recaudación del Ayuntamiento.

Iniciado el periodo ejecutivo el pago debe realizarse, con carácter general, en la entidad financiera situada en la sede del Servicio de Recaudación, circunstancia que permite al personal de este Servicio preparar los nuevos documentos de pago en los que se aplican los recargos e intereses que correspondan. No obstante, los obligados tienen habilitada la posibilidad de pagar mediante transferencia a la cuenta restringida de ingresos del Ayuntamiento, situación que dificulta, en algunos casos, la aplicación de los ingresos por el Servicio de Recaudación.

Además, el Ayuntamiento dispone de dos cajas para el pago en efectivo de autoliquidaciones, que se ubican en los servicios municipales de transporte urbano y de depósito de vehículos. La recaudación obtenida por cada una de ellas es ingresada diariamente en una cuenta restringida de ingresos del Ayuntamiento.

Según la circularización realizada a las entidades de crédito con sucursal en el municipio de Santander, en el ejercicio 2012 el Ayuntamiento de Santander dispuso de 49 cuentas, de las que 23 eran operativas, información que se corresponde con la información de la Cuenta de la Entidad de 2012 rendida a este Tribunal de Cuentas.

Seguimiento y control de la gestión recaudatoria

El seguimiento y control de la gestión recaudatoria ha correspondido durante el periodo fiscalizado al Tesorero, en su papel director de la función de recaudación, y al Interventor, que realiza la intervención previa de los ingresos y de su recaudación conforme a lo dispuesto en el artículo 136 del TRLRHL.

El control de la gestión recaudatoria del Servicio de Recaudación se realiza, principalmente, a través de una Cuenta de Recaudación anual que el Jefe del Servicio de Recaudación eleva al Concejal Delegado de Hacienda para su aprobación. Esta Cuenta es examinada y fiscalizada por la Intervención con anterioridad al pago a la empresa que asiste al Servicio, ya que el precio del contrato se determina en función de la recaudación obtenida.

Por otra parte, la Tesorería supervisa y la Intervención controla la recaudación de otros ingresos que no se integran en la Cuenta de Recaudación, por ser obtenidos por otros servicios municipales. Los más importantes son los relativos a la venta de billetes de transporte urbano, la tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del vuelo, suelo y subsuelo, y las tasas de los servicios de la Policía Local relativas a la inmovilización, depósito y retirada de vehículos de la vía pública.

Finalmente, destaca el control que realizan la Tesorería y la Intervención de la tasa de recogida de basuras, que recauda la empresa que gestiona el servicio público de suministro de agua y alcantarillado, habiéndose comprobado que los procedimientos se rigen por lo establecido en el pliego de condiciones técnicas por el que se rige el contrato de gestión de estos servicios. El Ayuntamiento de Santander no realiza ningún control o supervisión de la recaudación de las tasas cedidas a la citada empresa –suministro de aguas y alcantarillado–, si bien la Intervención realiza

un seguimiento del equilibrio entre los ingresos y costes de los servicios de suministros de agua y alcantarillado en el marco de la actualización de las tasas.

III.2 ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN RECAUDATORIA Y DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

III.2.1 Gestión recaudatoria en periodo voluntario

El procedimiento recaudador se impulsa, conforme a lo previsto en el RGR, con la notificación de las liquidaciones de ingresos, acto que inicia el periodo voluntario para satisfacer la deuda.

En el Ayuntamiento de Santander la competencia para notificar las liquidaciones de ingresos directos se atribuye con carácter general al servicio gestor de cada ingreso, quien realiza un control de la fecha de finalización del periodo voluntario de pago para impulsar, en su caso, el procedimiento de apremio. El Ayuntamiento ha proporcionado información de las liquidaciones de ingresos directos liquidadas por los servicios de gestión adscritos a la Dirección de Ingresos Públicos, diferenciándose la información relativa al Servicio de Gestión de Multas de Tráfico y de Estacionamiento por la especialidad de su procedimiento.

Por otra parte, el control de la recaudación en el periodo voluntario de los ingresos de notificación periódica y colectiva gestionados por padrón se atribuye al Servicio de Recaudación, quién eleva al Tesorero la propuesta para el requerimiento de las cantidades pendientes por el procedimiento de apremio. Este Servicio también gestiona las solicitudes de aplazamientos y fraccionamientos de liquidaciones de ingreso directo o por recibo y liquida el recargo del periodo ejecutivo cuando los ingresos se realizan fuera del periodo voluntario.

A los efectos expositivos, los resultados de la gestión recaudatoria en el periodo voluntario se ordenan en los siguientes Subepígrafes, en atención a las especialidades de los procedimientos de recaudación:

- Recaudación en periodo voluntario de los ingresos directos gestionados en el ejercicio 2012
- Recaudación en periodo voluntario de los ingresos por recibo gestionados en el ejercicio 2012.
- Recaudación en periodo voluntario de las multas de tráfico y estacionamiento gestionadas en el ejercicio 2012.

RECAUDACIÓN EN PERIODO VOLUNTARIO DE LOS INGRESOS DIRECTOS GESTIONADOS EN EL EJERCICIO 2012

Los resultados que se exponen en este Subepígrafe se refieren a los procedimientos de recaudación en el periodo voluntario de las liquidaciones de ingreso directo de tributos y multas, distintas a las de tráfico y estacionamiento, que realizan los servicios del Área de Gobierno de Economía y Hacienda, orgánicamente dependientes de la Dirección de Ingresos Públicos. Estos procedimientos comprenden la notificación de las liquidaciones, así como el impulso, con la asistencia del Servicio de Recaudación, del procedimiento de apremio de las deudas impagadas al finalizar el periodo voluntario.

El Ayuntamiento no ha aportado manuales ni instrucciones escritas relativas a los procedimientos de recaudación de los ingresos directos, vigentes en el ejercicio 2012, resultando los procesos que se describen en este Subepígrafe del contraste entre la información obtenida de los servicios gestores y el resultado de la revisión de sus registros informáticos.

La Dirección de Ingresos Públicos ha facilitado información individualizada de los siguientes servicios gestores de ingresos que emiten liquidaciones de ingreso directo: IBI, IAE, IVTM, Plusvalías –IIVTNU– y Rentas y exacciones –tasas, precios públicos y multas–. La información proporcionada proviene de extracciones de información realizadas por el Servicio de Informática municipal de las bases de datos en las que se registran estas liquidaciones –aplicaciones AYSA y ALIA–. A los efectos de simplificar la exposición, en este Subepígrafe se agrupan los resultados de la revisión de la gestión recaudatoria de todos los servicios especificándose, cuando proceda, el resultado que se refiere a un servicio concreto.

Según la información proporcionada, los distintos servicios gestores de los ingresos realizaron en 2012 gestiones de cobro en voluntaria sobre las siguientes deudas liquidadas en el propio ejercicio y pendientes de cobro de ejercicios anteriores:

CUADRO 6. INGRESOS DIRECTOS EN GESTIÓN DE COBRO EN PERIODO VOLUNTARIO POR LOS SERVICIOS DEL ÁREA DE ECONOMÍA Y HACIENDA EN 2012

(miles de euros)

	Ejercicio 2012		Ejercicios cerrados		Totales	
	Nº deudas	Importe	Nº deudas	Importe	Nº deudas	Importe
IBI	1.485	303	3	18	1.488	321
IAE	142	239	32	41	174	280
IVTM	4.099	216	0	0	4.099	216
IIVTNU	5.684	7.760	0	0	5.684	7.760
ICIO	2.836	2.416	3	4	2.839	2.420
Tasas	6.524	2.158	366	115	6.890	2.273
Multas (distintas de tráfico y estacionamiento)	1.411	220	229	33	1.640	253
Totales	**22.181**	**13.312**	**633**	**211**	**22.814**	**13.523**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento, obtenidos de las bases de datos de las aplicaciones AYSA y ALIA de gestión tributaria y recaudatoria

Las gestiones de cobro en voluntaria realizadas por estos servicios se refieren, fundamentalmente, a liquidaciones del ejercicio corriente. A 1 de enero de 2012 las liquidaciones gestionadas en voluntaria de ejercicios anteriores eran escasas y poco significativas en términos cuantitativos, dado que la mayoría de las deudas pendientes de cobro de los ejercicios cerrados se gestionaban en ejecutiva por el Servicio de Recaudación.

En la información proporcionada por el Ayuntamiento, relativa a las liquidaciones registradas en las aplicaciones del sistema AYSA, se identifican algunos errores e imprecisiones que afectan a su fiabilidad, así como omisiones de datos relevantes que, no obstante, no han supuesto una limitación a la consecución de los objetivos de la fiscalización, puesto que se han obtenido informaciones alternativas de otras fuentes de la Entidad.

Se ha constatado que, en general, los errores y las carencias en la información tienen su origen en las propias limitaciones y deficiencias técnicas del sistema de información tributaria desarrollado por el Ayuntamiento. A este respecto, se destaca que el registro de los datos del cobro de las liquidaciones en las aplicaciones del sistema AYSA se realiza manualmente, con el consiguiente riesgo de error en la grabación y con la limitación del registro de datos a los meramente

imprescindibles para impulsar el procedimiento de apremio. Se produce, además, una duplicidad en el registro de estos datos que previamente tienen que ser grabados, también manualmente, por el Servicio de Recaudación, al no haberse adoptado modelos de cartas de pago para estas liquidaciones de ingreso directos que puedan gestionarse mediante el sistema de cuadernos bancarios de las entidades colaboradoras en la recaudación.

Finalmente, el sistema de control interno establecido en el Área de Economía y Hacienda es débil en relación con la recaudación en voluntaria de las liquidaciones de ingresos directos. En general, la Entidad no tiene implementados procedimientos de auditoría informática para la revisión de la integridad y coherencia de los registros de liquidaciones y el sistema de información tributaria AYSA no proporciona informes o resúmenes destinados al seguimiento y control de la gestión recaudatoria en el periodo voluntario. Además, no se han establecido procedimientos para trasladar al Servicio de Recaudación la información necesaria para controlar si la recaudación obtenida se realiza con posterioridad a la finalización del periodo voluntario de pago, ni tampoco para remitir a la Intervención la información de relevancia contable en el momento de su devengo. Por consiguiente, la intervención de los actos de liquidación de los ingresos y su registro contable se pospone al momento del cobro de los débitos o de su envío al Servicio de Recaudación para su gestión en ejecutiva.

Procedimiento de notificación

El procedimiento recaudador se impulsa, conforme a lo previsto en el RGR, con la notificación que realizan los servicios gestores de las liquidaciones, lo que inicia el periodo voluntario para satisfacer la deuda por el importe liquidado.

La mayoría de las liquidaciones de ingreso directo se notifican directamente al sujeto obligado al pago cuando realiza un trámite en la dependencia del servicio municipal. En el caso del IVTM, la notificación se realiza por medios telemáticos a la gestoría privada que representa al propietario del vehículo.

En el resto de casos, el servicio intenta la notificación por correo certificado, con excepción del servicio gestor del IIVTNU que dispone de un funcionario notificador para los residentes en el casco urbano. Cuando las notificaciones resultan fallidas, el Ayuntamiento publica una citación en su Tablón de Edictos y en el Boletín Oficial de Cantabria (BOC) para que el obligado tributario se persone en la dependencia del servicio gestor en los siguientes 15 días, considerándose notificada la liquidación en el caso de que en ese plazo no se produzca la personación.

El análisis de los datos de las aplicaciones de gestión arroja los siguientes resultados en relación con la notificación de las 22.814 deudas de ingreso directo gestionadas en voluntaria en el ejercicio 2012:

CUADRO 7. SITUACIÓN DEL ESTADO DE NOTIFICACIÓN DE LOS INGRESOS DIRECTOS EN GESTIÓN DE COBRO EN PERIODO VOLUNTARIO POR LOS SERVICIOS DEL ÁREA DE ECONOMÍA Y HACIENDA EN 2012 (A 07/07/2015) [14]

	Nº deudas	%	Importe *(miles de euros)*	%
Anuladas antes de la notificación	1.005	4,4	340	2,5
Notificadas	21.765	95,4	13.167	97,4
Otros (en trámite, no notificadas…)	44	0,2	16	0,1
Totales	**22.814**	**100,0**	**13.523**	**100,0**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento, obtenidos de las bases de datos de las aplicaciones AYSA y ALIA de gestión tributaria y recaudatoria

En el 95,4% de las deudas gestionadas en cobro en el ejercicio 2012 consta un trámite del que se infiere que se hizo una notificación. El 74,6% de las deudas se notifican en el momento de la liquidación, siendo el plazo medio de notificación en el resto de los casos de 58 días –44 días de media para las notificadas por correo y 166 días para las publicadas en el BOC–. En el ejercicio 2012 el Ayuntamiento realizó 4 publicaciones en el BOC de citaciones para la notificación de actos relativos a los ingresos fiscalizados.

Además de las deudas notificadas, un total de 1.005 deudas (4,4%) han sido anuladas antes de su notificación. La mayoría de las anulaciones se refieren a supuestos de no sujeción o exención del impuesto.

Finalmente, a la fecha de obtención de la información -el 7 de julio de 2015-, se han identificado 44 liquidaciones que no tienen registrada fecha de notificación. A octubre de 2015, 19 deudas habían sido cobradas o anuladas, manteniéndose sin notificar las 25 deudas restantes a consecuencia de errores de grabación y de control que no habían sido identificados por la Entidad, habiéndose retomado el proceso de notificación a partir de la comunicación de su situación por este Tribunal.

Resultados de la gestión recaudatoria

De conformidad con el artículo 62.3 de la LGT, las deudas resultantes de liquidaciones de la Administración que se notifiquen entre los días 1 y 15 del mes pueden pagarse hasta el día 20 del mes posterior, y en las notificadas entre los días 16 y último de cada mes, se dispone hasta el día 5 del segundo mes posterior. Si el último día de pago no es hábil, el plazo se amplía hasta el inmediato hábil siguiente.

Las aplicaciones AYSA y ALIA sólo informan de si las liquidaciones están cobradas en voluntaria o, por el contrario, se ha impulsado su recaudación ejecutiva, no constando en muchos casos la fecha de finalización del periodo voluntario de pago ni la de pase al Servicio de Recaudación. La falta de integración entre las aplicaciones de los gestores en voluntaria y la del gestor en ejecutiva impide, además, que estas compartan información esencial para el control del periodo voluntario de pago y para la aplicación, en su caso, del recargo del 5% del periodo ejecutivo.

En general, los servicios gestores limitan la posibilidad de que se produzcan pagos fuera del periodo voluntario emitiendo, con ocasión de la notificación de una liquidación por correo, una cartas de pago con una fecha de caducidad de 60 días. Cuando la notificación se produce en la propia sede municipal del servicio, la fecha de caducidad de la carta de pago coincide con la de finalización del periodo voluntario establecida por la normativa.

[14] Los importes del cuadro se refieren al principal del documento cobratorio.

Superado el plazo de caducidad, el obligado al pago puede obtener una nueva carta de pago en la dependencia del Servicio de Recaudación en el que se hace constar, además del principal de la deuda, el recargo que corresponda a su situación en el periodo ejecutivo. También puede realizar una transferencia a la cuenta restringida de ingresos del Ayuntamiento, circunstancia que en ocasiones dificulta al Servicio de Recaudación la identificación de los elementos esenciales para la aplicación de los pagos y, para el control de los plazos y, en consecuencia, para determinar aquellos pagos en los que, por haberse abonado fuera del periodo voluntario por el importe del principal, resultaría necesario exigir el recargo ejecutivo del 5% no ingresado.

Los resultados a la fecha de obtención de los datos –7 de julio de 2015– de las gestiones recaudatorias de los servicios de gestión tributaria sobre las 21.765 deudas notificadas a las que se refiere el cuadro 7, son los siguientes:

CUADRO 8. SITUACIÓN DE LOS INGRESOS DIRECTOS GESTIONADOS EN VOLUNTARIA EN 2012 POR LOS SERVICIOS DEL ÁREA DE ECONOMÍA Y HACIENDA (A 07/07/2015) [15]

	Nº deudas	**%**	**Importe** *(miles de euros)*	**%**
Cobrados	20.477	94,1	12.159	92,3
Anulados	131	0,6	40	0,3
Fraccionados	139	0,6	353	2,7
Enviados al Servicio de Recaudación	989	4,6	580	4,4
En trámite	29	0,1	35	0,3
Totales	**21.765**	**100,0**	**13.167**	**100,0**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento, obtenidos de las bases de datos de las aplicaciones AYSA y ALIA de gestión tributaria y recaudatoria

El 94,1% de las liquidaciones gestionadas en 2012 por los servicios gestores del Área de Economía y Hacienda ha sido recaudado en voluntaria y el 4,6% fue remitido al Servicio de Recaudación para su cobro en ejecutiva.

Según la información proporcionada por la Entidad, 407 liquidaciones por importe de 318,7 miles de euros puestas al cobro por el Servicio de gestión de Plusvalías –IIVTNU– y otras 87 por importe de 35,3 miles de euros por el Servicio de Rentas y exacciones habrían sido pagadas una vez finalizado el periodo voluntario, no habiéndose exigido en estos casos el recargo del 5% del periodo ejecutivo, previsto en el artículo 28 de la LGT.

El control de los ingresos se limita a garantizar que las liquidaciones pendientes de pago se pasen a ejecutiva. En relación con este pase, si bien la aplicación AYSA informa como fecha de este trámite la de finalización del periodo voluntario, se ha constatado que transcurre al menos un mes entre la fecha de inicio del periodo ejecutivo y la de registro en el Servicio de Recaudación de los débitos enviados por los gestores. El tiempo que tardan en comunicarse las deudas impagadas al Servicio de Recaudación, sin ser elevado, se dilata ya que los servicios gestores tienen que grabar las fechas de cobro de las liquidaciones y autoliquidaciones recaudadas por la Tesorería. Este proceso en ocasiones se retrasa para identificar los ingresos obtenidos por transferencia bancaria.

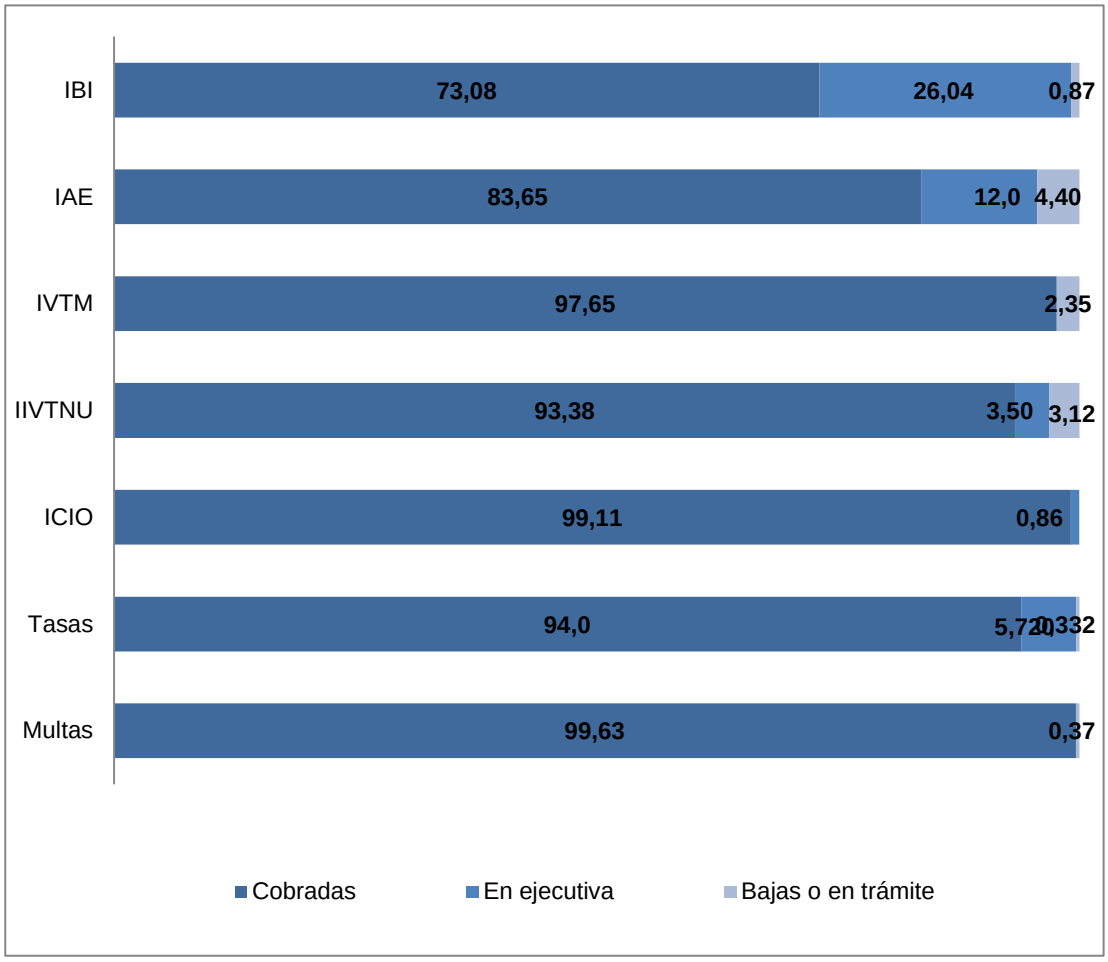
Finalmente, a la fecha de obtención de la información, se había anulado el 0,6% de las liquidaciones gestionadas en cobro en 2012 y se habían tramitado solicitudes de fraccionamiento sobre otro 0,6%, manteniéndose en algún trámite de gestión voluntaria un número muy poco

[15] Los importes del cuadro se refieren al principal del documento cobratorio.

significativo de las deudas analizadas -el 0,1%-, sin que se hayan constado errores en los procedimientos aplicados, ni riesgo de prescripción.

Por tipo de ingreso, los resultados de la gestión recaudatoria en periodo voluntario son muy distintos, como se aprecia en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 2. RESULTADO DE LA GESTIÓN RECAUDATORIA DE LOS INGRESOS DIRECTOS Y SANCIONES TRIBUTARIOS GESTIONADOS EN VOLUNTARIA EN 2012, POR TIPO DE INGRESO (% A 07/07/2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento, obtenidos de las bases de datos de las aplicaciones AYSA y ALIA de gestión tributaria y recaudatoria

Las liquidaciones de ingreso directo que presentan un mayor grado de recaudación en voluntaria son las relativas a multas (99,6%), al ICIO (99,1%), al IVTM (97,6%), a las tasas (94,0%) y al IIVTNU (93,4%), si bien en los casos del IAE y del IBI también se obtienen grados de recaudación elevados. Esto es debido a que en la mayoría de los casos estas liquidaciones se pagan el mismo día de su emisión, ya que en la práctica son exigidas por la Entidad en régimen de autoliquidación.

RECAUDACIÓN EN PERIODO VOLUNTARIO DE LOS INGRESOS POR RECIBO GESTIONADOS EN EL EJERCICIO 2012

Con arreglo al artículo 62.3 de la LGT, el pago en período voluntario de las deudas de notificación colectiva y periódica del Ayuntamiento de Santander se realiza en el plazo que establecen sus normas reguladoras y que, en ningún caso, es inferior a dos meses.

En el calendario fiscal destacan los meses de marzo, por el inicio del periodo de pago voluntario del IVTM; de abril, por el inicio del periodo de pago voluntario del IBI y de las tasas por entrada y salida de vehículos, cajeros automáticos, veladores, mesas y sillas; y de agosto, por el inicio del periodo voluntario de pago del IAE. Con periodicidad trimestral se notifica la puesta al cobro de las tasas de mercados y de quioscos, otorgándose tres meses para su pago.

La Sección de Recaudación Voluntaria del Servicio de Recaudación tampoco dispone de manuales ni instrucciones escritas relativas a sus procedimientos de recaudación de los ingresos por recibo, vigentes en el ejercicio 2012, resultando los procesos que se describen en este Subepígrafe del contraste entre la información obtenida del Servicio y el resultado de la revisión de sus registros informáticos.

El procedimiento de recaudación en el periodo voluntario de los recibos se soporta en la aplicación de gestión del Servicio de Recaudación. Han sido objeto de análisis en esta fiscalización los resultados de las gestiones recaudatorias realizadas sobre 287.075 deudas de ingreso por recibo gestionadas en cobro en 2012, con el siguiente detalle:

CUADRO 9. INGRESOS POR RECIBO GESTIONADOS EN VOLUNTARIA POR LA SECCIÓN DE RECAUDACIÓN VOLUNTARIA DEL SERVICIO DE RECAUDACIÓN EN EL EJERCICIO 2012

(miles de euros)

	Ejercicio 2012		Ejercicios cerrados		Totales	
	Nº deudas	Importe	Nº deudas	Importe	Nº deudas	Importe
IBI	164.544	50.202	2.394	514	166.938	50.716
IVTM	104.048	9.855	632	33	104.680	9.888
IAE	1.962	5.491	1.137	3.221	3.099	8.712
Tasas	3.074	1.043	7	12	3.081	1.055
Precios públicos	6.875	375	2.402	133	9.277	508
Totales	**280.503**	**66.966**	**6.572**	**3.913**	**287.075**	**70.879**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento, obtenidos de las bases de datos de la aplicación del Servicio de Recaudación

La Sección de Recaudación Voluntaria efectúa el control del vencimiento del periodo voluntario de pago a través de los automatismos establecidos en su aplicación de gestión. A la fecha de revisión de los datos (29 de septiembre de 2015) se habían obtenido los siguientes resultados en relación con estos ingresos:

CUADRO 10. SITUACIÓN DE LOS INGRESOS POR RECIBO GESTIONADOS EN VOLUNTARIA POR LA SECCIÓN DE RECAUDACIÓN VOLUNTARIA DEL SERVICIO DE RECAUDACIÓN EN EL EJERCICIO 2012 (A 29/09/2015)

	Nº deudas	%	Importe *(miles de euros)*	%
Cobrados:	**253.702**	**88,4**	**64.593**	**91,1**
- En periodo voluntario	252.657	88,0	64.383	90,8
- En periodo ejecutivo antes de envío a la Sección de Recaudación Ejecutiva	1.045	0,4	210	0,3
Anulados	**1.023**	**0,3**	**726**	**1,0**
Gestionados en ejecutiva	**32.350**	**11,3**	**5.560**	**7,9**
Totales	**287.075**	**100,0**	**70.879**	**100,0**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento, obtenidos de las bases de datos de la aplicación del Servicio de Recaudación

El 88% de los recibos gestionados en voluntaria en 2012 se recaudó dentro del periodo voluntario, mientras que el 0,4% se ingresó entre la fecha de inicio del periodo ejecutivo y la fecha de comunicación de los recibos impagados a la Sección de Recaudación Ejecutiva.

El Ayuntamiento posibilita la domiciliación de los recibos del IVTM, del IBI, del IAE y de algunas tasas, aplicándose el cargo en la cuenta bancaria a la finalización del periodo voluntario de pago. Los recibos que no han sido domiciliados son enviados por correo ordinario al domicilio del obligado tributario para que este realice el pago en la ventanilla de la entidad colaboradora ubicada en la sede del Servicio de Recaudación o en cualquiera de las entidades de crédito colaboradoras dentro del periodo voluntario. Para efectuar el pago una vez finalizado el periodo voluntario, el obligado debe dirigirse al Servicio de Recaudación para obtener un nuevo documento de pago, que incluirá el recargo exigible, o recibir autorización para efectuar el pago por transferencia.

En relación con los recibos pagados en el periodo ejecutivo, antes de su envío a la Sección de Recaudación Ejecutiva, se ha comprobado que la Entidad aplica en todos los casos el recargo del 5% al que se refiere el artículo 28.2 de la LGT, distinguiéndose dos procedimientos en función del mecanismo de pago utilizado: cuando el pago se realiza en la sede del Servicio de Recaudación, se expide un documento de pago en el que se incluye el principal de la deuda y el recargo del periodo ejecutivo; cuando el pago se realiza mediante transferencia bancaria, el Servicio comprueba si se ha abonado el recargo para, en caso contrario, solicitar el apremio por el importe del recargo no abonado al Tesorero municipal.

Por otra parte, el 6,5% de los recibos pagados se acogieron a un fraccionamiento del pago de la deuda. En el caso del IBI, al domiciliarse el pago del recibo se aplica automáticamente un fraccionamiento de la deuda en 3 pagos.

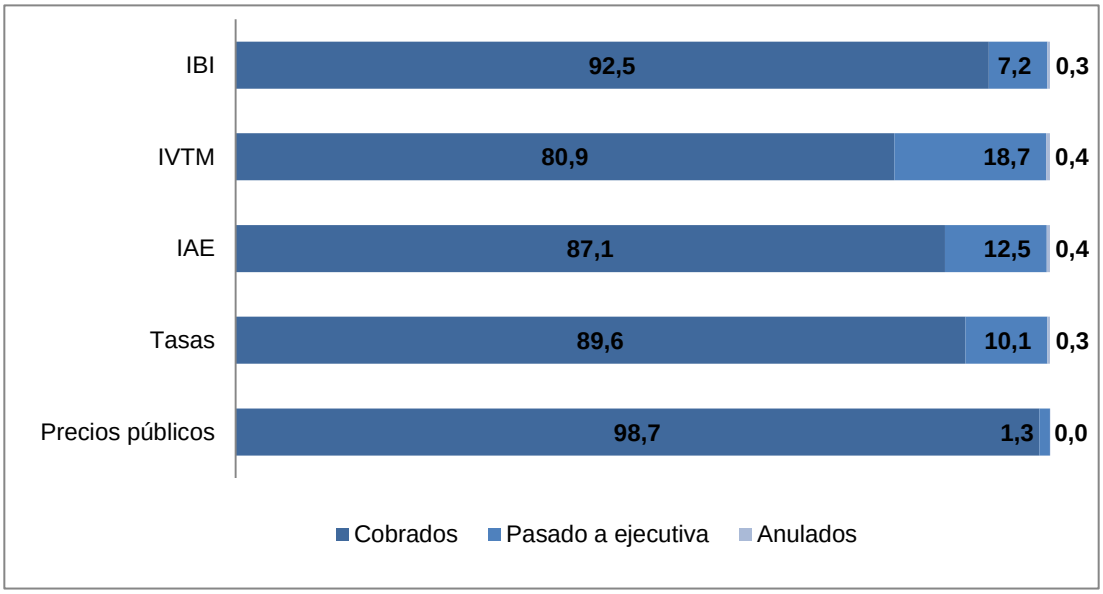
En relación con los recibos no cobrados por la Sección de Recaudación Voluntaria, en el 0,3% de los casos se ha acordado la anulación del recibo y en el 11,3% restante se ha efectuado el pase a la Sección de Recaudación Ejecutiva para su gestión por los procedimientos que se describen en el Subepígrafe III.2.2.

El Servicio de Recaudación no ha establecido una periodicidad fija para el envío a ejecutiva de las deudas impagadas al final del periodo voluntario. Por término medio los recibos impagados en 2012

se enviaron a la Sección de Recaudación Ejecutiva 27 días después de iniciado el periodo ejecutivo.

Por tipo de ingreso, los resultados de la gestión recaudatoria en periodo voluntario son muy distintos, como se aprecia en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 3. RESULTADO DE LA GESTIÓN RECAUDATORIA DE LOS INGRESOS POR RECIBO DE LA SECCIÓN DE RECAUDACIÓN VOLUNTARIA DEL SERVICIO DE RECAUDACIÓN (% A 29/09/2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento, obtenidos de las bases de datos de la aplicación del Servicio de Recaudación

La Entidad obtiene mayores porcentajes de recaudación en los precios públicos (98,7%), cuyo impago puede acarrear la pérdida de la prestación del servicio, y en el IBI. Obtiene el menor porcentaje de recaudación en voluntaria en los recibos del IVTM (80,9%), si bien, también es bastante elevado.

RECAUDACIÓN EN PERIODO VOLUNTARIO DE LAS MULTAS DE TRÁFICO Y ESTACIONAMIENTO GESTIONADAS EN EL EJERCICIO 2012

El Servicio de Gestión de Multas, adscrito a la Dirección de Ingresos Públicos, tiene encomendada la recaudación en periodo voluntario de las multas de tráfico que impone la Policía Local y de las multas de estacionamiento que comunica la empresa adjudicataria del servicio de vigilancia del aparcamiento en la zona azul.

El ejercicio de esta función se rige por el RGR y las especialidades relativas a la recaudación contenida en la normativa reguladora del procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial[16].

[16] El procedimiento sancionador en materia de tráfico se regula en el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LTCSV) y en el Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. En lo no previsto en estas normas resultan de aplicación supletoria la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora.

Además, el Ayuntamiento de Santander dispone de una Ordenanza Municipal de Circulación aprobada por el Pleno el 28 de febrero de 2002 y modificada el 25 de noviembre de 2004 y el 31 de mayo de 2006.

El procedimiento sancionador se inicia, conforme a la normativa del régimen sancionador, con la notificación de la denuncia (artículo 79 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial). En el plazo de veinte días naturales, el denunciado podrá realizar el pago voluntario de la sanción con una reducción del 50% de su importe.

Si el denunciado efectúa el pago de la multa en las citadas condiciones, se seguirá el procedimiento sancionador abreviado, que concluye con dicho pago. En caso de no hacerlo, se tramitará el procedimiento sancionador ordinario, debiéndose esperar a la resolución sancionadora para que la sanción sea firme. Las multas deberán hacerse efectivas dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha de la firmeza de la sanción. Vencido el plazo de ingreso establecido en el apartado anterior sin que se hubiese satisfecho la multa, su exacción se llevará a cabo por el procedimiento de apremio.

Como ya se ha señalado al delimitar el ámbito objetivo de esta fiscalización, no es objeto de la misma la gestión de las denuncias y del procedimiento sancionador propiamente dicho, sino exclusivamente la gestión recaudatoria realizada por el Servicio de Gestión de Multas. A este respecto ha de tenerse en cuenta que el periodo voluntario de cobro y, por tanto, la gestión recaudatoria, no empieza en tanto la sanción no sea firme en vía administrativa.

La Entidad no ha aportado al Tribunal de Cuentas manuales ni instrucciones escritas relativas a sus procedimientos vigentes en el ejercicio 2012, resultando los procesos que se describen en este Subepígrafe del contraste entre la información obtenida del Servicio de Gestión de Multas y el resultado de la revisión de sus registros informáticos.

Los procedimientos vigentes en el Ayuntamiento hasta 2012 exigían al Servicio una grabación manual en la aplicación informática de todos los trámites de gestión recaudatoria, careciéndose de automatismos en relación con algunas fechas relevantes para el control de los periodos de pago. Así, se grababan manualmente todas las denuncias recibidas, las fechas de finalización del periodo para el pago con reducción y la información de los cobros obtenidos por el Servicio de Recaudación, remitida con periodicidad mensual. Finalmente, sin una periodicidad preestablecida, el Servicio de Gestión de Multas elaboraba una relación nominal de deudores que enviaba al Tesorero municipal para su apremio y posterior gestión en ejecutiva por el Servicio de Recaudación. Durante 2012, el Servicio de Gestión de Multas realizó un total de 9 envíos al Servicio de Recaudación para su gestión en apremio.

En el análisis de la información proporcionada por la entidad se advierten algunos errores de grabación en las fechas de comisión de las infracciones y de pago de las deudas, sin relevancia en el análisis del procedimiento de recaudación. Se ha advertido que la puesta al cobro de las multas fiscalizadas se demoraba por término medio 55 días desde la fecha de la infracción, lo que se explica por los retrasos en el envío de los boletines de denuncia, la necesidad de grabar manualmente dicha información y las dificultades técnicas para acceder a la información sobre los infractores.

Por otra parte, también se han identificado casos en los que los procedimientos sancionador y recaudador siguieron su curso cuando las multas ya habían sido pagadas, situación que se originaba por la dilación –aproximadamente un mes– con la que la entidad colaboradora en la recaudación les trasladaba la información sobre los cobros obtenidos.

Desde el ejercicio 2013 el Servicio ha introducido cambios sustanciales en sus procedimientos de gestión recaudatoria, la mayoría derivados de la implementación de una nueva aplicación de gestión recaudatoria. Por este motivo, algunos de los procedimientos actuales no se aplicaron sobre las multas que han sido objeto de la fiscalización –las gestionadas en periodo voluntario por el Servicio en 2012–, destacándose las siguientes novedades:

- Desde 2013 la Policía Local dispone de dispositivos electrónicos en los que se graban las denuncias y se transfieren automáticamente los datos a la aplicación del Servicio de Gestión de Multas, aunque algunos agentes siguen utilizando los boletines de denuncia tradicionales. Anteriormente todas las denuncias tenían que ser registradas manualmente en la aplicación informática del Servicio.

  Por su parte, tanto en 2012 como en la actualidad la grabación de las denuncias relativas al estacionamiento indebido en zona azul se realiza cada 10 días, por ser la periodicidad con la que la empresa que gestiona el servicio público de vigilancia trasfiere la información al Ayuntamiento.

- Los nuevos dispositivos electrónicos permiten la entrega directa del boletín de pago al ciudadano. En estos casos, el boletín recoge el plazo de 20 días establecido por la normativa para realizar el pago con reducción del 50%.

  El resto de boletines de pago son enviados por correo certificado al infractor. Al desconocerse la fecha en que serán entregados, estos documentos se emiten con una caducidad superior a los 20 días –de 60 días en 2012 y de 45 días a partir de 2013–, indicándose en el dorso del documento que se dispone de 20 días para beneficiarse del pago reducido desde el día siguiente a su recepción.

- La aplicación de gestión implementada en 2013 permite registrar de forma automática la información relativa a las multas que han sido cobradas por el Servicio de Recaudación, información que anteriormente tenía que ser grabada manualmente.

  Además, esta aplicación facilita las consultas de infractores en la base de datos de la Dirección General de Tráfico, órgano adscrito al Ministerio del Interior, consultas que anteriormente se realizaban mediante herramientas más limitadas, agilizando con ello las labores de corrección de los errores en la toma de datos y de acceso a la información del domicilio en el que efectuar la notificación. Asimismo, desde octubre de 2013 el Ayuntamiento realiza publicaciones en el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA) de este órgano ministerial para efectuar las notificaciones a los sujetos infractores.

Según la información facilitada por el Ayuntamiento, durante el ejercicio 2012 el Servicio registró un total de 47.205 denuncias relativas a infracciones de tráfico y de estacionamiento y realizaba gestiones recaudatorias sobre otras 27.039 denuncias de ejercicios anteriores. Esta información procede de una extracción de la aplicación de gestión de multas implementada en 2013 a la que se migró la información de los ejercicios precedentes.

El 30,7% de las citadas denuncias no ha generado derechos económicos, por anulación del expediente sancionador (22.577 denuncias) o por encontrarse este en tramitación (236 denuncias). Por consiguiente, el objeto de esta fiscalización se extiende a las 51.431 denuncias restantes, de las que resultan derechos gestionados en cobro por el Servicio en el ejercicio 2012, según el siguiente detalle por tipo de sanción:

CUADRO 11. MULTAS DE TRÁFICO Y DE ESTACIONAMIENTO EN GESTIÓN DE COBRO EN PERIODO VOLUNTARIO POR EL SERVICIO DE GESTIÓN DE MULTAS EN 2012 (A 09/07/2015)

(miles de euros)

	Ejercicio 2012		Ejercicios cerrados		Totales	
	Nº deudas	Importe	Nº deudas	Importe	Nº deudas	Importe
Multas de tráfico	12.173	684	6.456	2.185	18.629	2.869
Multas de estacionamiento (ORA)	9.249	832	23.553	2.120	32.802	2.952
Totales	**21.422**	**1.516**	**30.009**	**4.305**	**51.431**	**5.821**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento, obtenidos de las bases de datos de la aplicación del Servicio de Gestión de Multas

Resultados de la gestión recaudatoria

La Entidad informa, a la fecha de obtención de los datos para esta fiscalización (9 de julio de 2015), de los siguientes resultados de la gestión recaudatoria del Servicio en relación con las multas gestionadas en cobro en 2012:

CUADRO 12. RESULTADO DE LA GESTIÓN DE COBRO EN PERIODO VOLUNTARIO DEL SERVICIO DE GESTIÓN DE MULTAS EN 2012 (A 09/07/2015)[17]

	Nº deudas	%	Importe cobrado *(miles de euros)*	%
Cobradas	**21.791**	**42,4**	**1.285**	**27,8**
- Con reducción del 50%	21.187	41,2	1.202	26,0
- Sin reducción	604	1,2	83	1,8
Gestionado en ejecutiva por el Servicio de Recaudación	**29.640**	**57,6**	**3.334**	**72,2**
Totales	**51.431**	**100**	**4.619**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento, obtenidos de las bases de datos de la aplicación del Servicio de Gestión de Multas

Según la información facilitada, el Servicio de Gestión de Multas recaudó el 42,4% de las multas gestionadas en 2012 y envió al Servicio de Recaudación el 57,6% restante para su gestión por el procedimiento de apremio.

La información facilitada por la entidad no identifica con exactitud la fecha de notificación de la denuncia que da lugar al inicio del periodo de pago con reducción del 50%, limitando su control al establecimiento de una caducidad de 60 días en las cartas de pago. Este control falló en relación con 258 multas notificadas por correo certificado para las que se emitieron documentos de pago que otorgaban un periodo para el pago reducido de 90 días. Esta circunstancia permitió que en 29 de estas deudas –por 1,67 miles de euros– se admitiera su pago por el importe reducido por un tiempo superior al habitual de 60 días.

[17] Los importes del cuadro se refieren al importe cobrado o, en el caso de las deudas apremiadas, al principal del documento cobratorio.

Adicionalmente, la concesión de una caducidad para el pago reducido de la multa de 60 días puede permitir el pago con bonificación durante un tiempo superior a los 20 días desde la notificación establecidos en la normativa, si bien en los expedientes analizados no se ha constatado que se produjera esta circunstancia.

Finalmente, el servicio no ha establecido procedimientos para exigir el recargo ejecutivo del 5% por el procedimiento de apremio en el caso de multas pagadas superando el plazo voluntario sin el recargo, si bien la concurrencia de esta circunstancia se ha constatado en un número de ocasiones muy poco significativo.

III.2.2 Gestión recaudatoria en periodo ejecutivo

Conforme al artículo 161 de la LGT, la recaudación de las deudas que no hayan sido pagadas en el periodo voluntario se realizará por el procedimiento de apremio, siendo este un procedimiento administrativo que se inicia e impulsa de oficio en todos sus trámites. La Entidad también exige por esta vía los recargos del periodo ejecutivo no satisfechos, en su caso, en el momento del pago.

Conforme al artículo 62, apartado 5, de la LGT, una vez iniciado el período ejecutivo y notificada la providencia de apremio, el pago de la deuda tributaria deberá efectuarse en los siguientes plazos:

a) Si la notificación de la providencia se realiza entre los días 1 y 15 de cada mes, desde la fecha de recepción de la notificación hasta el día 20 de dicho mes o, si este no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente.

b) Si la notificación de la providencia se realiza entre los días 16 y último de cada mes, desde la fecha de recepción de la notificación hasta el día 5 del mes siguiente o, si este no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente.

En el Ayuntamiento de Santander la gestión recaudatoria en el periodo ejecutivo de todos los ingresos de derecho público municipales se atribuye a la Sección Ejecutiva del Servicio de Recaudación.

El procedimiento de recaudación seguido por esta Sección Ejecutiva no se regula en la Ordenanza General de Recaudación ni se encuentra recogido en un manual de procedimientos. La operatividad del procedimiento, que está soportado en la aplicación informática del Servicio de Recaudación, se ha conocido por este Tribunal de Cuentas por las entrevistas mantenidas con los responsables de su gestión y del análisis de la información y documentación aportada.

Como se ha indicado en el Subepígrafe III.2.1, los servicios gestores de los ingresos elaboran y envían al Servicio de Recaudación sin una periodicidad preestablecida las relaciones nominales de deudores que proponen para su gestión por el procedimiento de apremio. El plazo medio que transcurrió en 2012 entre la finalización del periodo voluntario de pago y el registro de las deudas por la Sección Ejecutiva del Servicio de Recaudación fue de 95 días, si bien hay que destacar las siguientes diferencia en atención al tipo de liquidación y de ingreso:

CUADRO 13. PLAZO MEDIO TRANSCURRIDO ENTRE LA FECHA DE FINALIZACIÓN DEL PERIODO VOLUNTARIO DE PAGO Y LA FECHA DE REGISTRO POR LA SECCIÓN EJECUTIVA DEL SERVICIO DE RECAUDACIÓN (59.992 DEUDAS APREMIADAS EN 2012)

	Nº deudas	Plazo promedio en días
Liquidaciones de ingreso directo	1.870	49
Liquidaciones de ingreso por recibo	34.619	27
Liquidaciones de multas	18.287	103
Liquidaciones de la tasa de recogida de basuras	5.216	532
Totales	**59.992**	**95**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento, obtenidos de las bases de datos de la aplicación del Servicio de Recaudación

Los plazos medios confirman lo indicado por los gestores en las entrevistas realizadas, apreciándose que, en general, transcurre un mes en el pase a ejecutiva de las liquidaciones por recibo, casi dos meses en los ingresos directos y al menos tres meses en el caso de las multas de tráfico y estacionamiento.

Destaca el elevado plazo con el que se pasan a ejecutiva las liquidaciones de la tasa de recogida de basuras que recauda por cuenta del Ayuntamiento la empresa que presta los servicios públicos de suministro de aguas y de alcantarillado. Esta demora, no obstante, es conforme a lo establecido en los pliegos de prescripciones técnicas del contrato y a lo acordado el 9 de mayo de 2006 por la Comisión de Seguimiento y Control de estos servicios. Según este procedimiento, la empresa remite al inicio de cada ejercicio una relación de las facturas que han resultado devueltas tras los reiterativos intentos de cobro relativas al penúltimo año vencido. Por consiguiente, la entrada en el Servicio de Recaudación de los recibos impagados de la tasa de recogida de basuras se produce en todos los casos entre 1 y 2 años después de finalizado el periodo voluntario de pago, situación que supone la aplicación de un tratamiento diferente al del resto de los ingresos de derecho público municipales.

Una vez registradas las deudas por la Sección Ejecutiva, esta realiza una revisión para excluir de la fase de notificación del apremio a aquellas que no reúnen los requisitos para ello, circunstancia que permite a los obligados al pago para que realicen el abono de las deudas con el recargo del 5% del periodo ejecutivo por un tiempo no regulado.

La Sección Ejecutiva se encarga de controlar la aplicación de los recargos del periodo ejecutivo desde la fecha en que registra la entrada de las deudas. En el caso de que una deuda sea abonada antes de la notificación de la providencia de apremio, esta Sección realiza la liquidación del 5% del recargo ejecutivo y la eleva al Tesorero para su apremio.

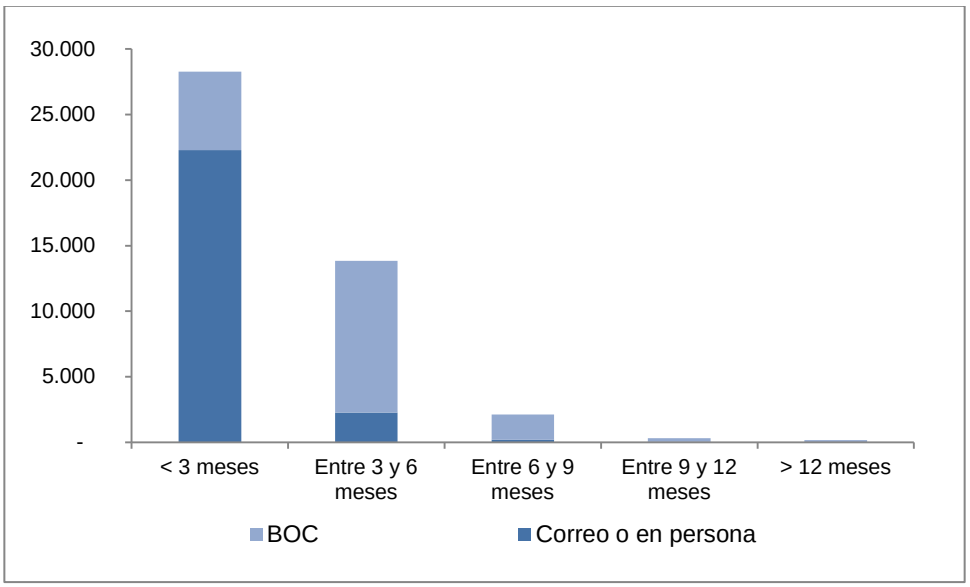
El Ayuntamiento ha establecido, a partir de 2014, la comunicación del inicio del periodo ejecutivo, como trámite previo a la notificación del apremio, general a todas las deudas de derecho público, remitiéndose a los deudores una carta de pago que incluye la liquidación del recargo del 5%.

Transcurrido un plazo no regulado, la Sección Ejecutiva ejecuta la fase de notificación de las providencias de apremio. La notificación se realiza mediante correo certificado o por la comparecencia del deudor en las oficinas del Servicio. Cuando resulta fallida la notificación por correo, el Ayuntamiento procede a la publicación de un anuncio en el BOC para que el sujeto

obligado al pago se persone en el plazo de 15 días, considerándose que la providencia está notificada si transcurrido ese plazo no se produce la personación.

El plazo medio de notificación de las providencias de apremio dictadas en 2012 es de 78 días, habiéndose notificado el 44,2% de las providencias a través de la publicación de anuncios en el BOC y siendo poco frecuentes los supuestos en los que se ve retrasada la notificación más de 9 meses. En el siguiente gráfico se observa la distribución de las deudas apremiadas en función del plazo transcurrido desde la emisión de la providencia de apremio en 2012 y su notificación:

GRÁFICO 4. DISTRIBUCIÓN DE LOS PLAZOS DE NOTIFICACIÓN DE 44.962 DEUDAS APREMIADAS EN 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento, obtenidos de las bases de datos de la aplicación del Servicio de Recaudación

El Servicio de Recaudación notifica al obligado al pago la providencia de apremio dictada por el Tesorero municipal mediante el documento “Notificación Providencia de Apremio y Requerimiento de Pago” en el que se incluye la carta de pago, informándose de los plazos de ingreso en la ventanilla ubicada en la sede del Servicio, de los importes del principal y del recargo de apremio del 10%, así como de los recursos que puede interponer el contribuyente contra la providencia. Si el pago no se efectúa en los plazos otorgados, se procede a la aplicación del recargo ordinario del 20% y de los intereses de demora desde el día siguiente al del vencimiento del periodo voluntario. Asimismo, la Sección de Recaudación Ejecutiva inicia el periodo de embargo de los bienes y derechos del obligado al pago, en el que cada deuda apremiada e impagada se acumula en un expediente ejecutivo a las deudas anteriores de ese deudor.

La aplicación del Servicio de Recaudación informa del siguiente detalle de deudas apremiadas durante el ejercicio 2012, así como de aquellas que, habiéndose apremiado con anterioridad, se encontraban pendientes de cobro al inicio del citado ejercicio:

CUADRO 14. DEUDAS EN GESTIÓN DE COBRO EN PERIODO EJECUTIVO POR EL SERVICIO DE RECAUDACIÓN EN 2012. DETALLE POR TIPO DE INGRESO Y EJERCICIO DE LIQUIDACIÓN DEL DERECHO

(miles de euros)(

	Ejercicio 2012		Ejercicios cerrados		Totales	
	Nº deudas	Importe	Nº deudas	Importe	Nº deudas	Importe
IBI	13.380	2.889	10.579	1.413	23.959	4.302
IVTM	21.207	1.719	17.547	1.163	38.754	2.882
IIVTNU	819	729	1.412	524	2.231	1.253
IAE	313	299	748	466	1.061	765
ICIO	52	242	67	145	119	387
Tasas	786	237	12.667	583	13.453	820
Precios públicos	156	69	365	125	521	194
Multas	16.052	1.715	27.791	2.917	43.843	4.632
Totales	**52.765**	**7.899**	**71.176**	**7.336**	**123.941**	**15.235**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento, obtenidos de las bases de datos de la aplicación del Servicio de Recaudación

El 57,4% de los débitos gestionados por la Sección Ejecutiva en el ejercicio 2012 se refieren a deudas liquidadas en ejercicios cerrados y el 42,6% a ingresos del ejercicio corriente.

Resultado de la gestión recaudatoria por el procedimiento de apremio

Se ha analizado la gestión recaudatoria en periodo ejecutivo de las 123.941 deudas realizada por la Sección Ejecutiva del Servicio de Recaudación, con los siguientes resultados, a 29 de septiembre de 2015:

CUADRO 15. SITUACIÓN DE LAS DEUDAS EN GESTIÓN DE COBRO EN PERIODO EJECUTIVO EN 2012 (A 29/09/2015)

	Nº deudas	%	Importe *(miles de euros)*	%
Cobradas	66.472	53,6	7.711	50,6
Anuladas	6.544	5,3	839	5,5
Canceladas por insolvencia	34.472	27,8	3.910	25,7
Canceladas por prescripción	2.412	2,0	331	2,2
En gestión cobratoria ejecutiva	14.041	11,3	2.444	16,0
Totales	**123.941**	**100**	**15.235**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento, obtenidos de las bases de datos de la aplicación del Servicio de Recaudación

A 29 de septiembre de 2015 el Ayuntamiento de Santander había recaudado el 53,6% de las deudas gestionadas en cobro por la Sección Ejecutiva en 2012. Las comprobaciones dirigidas a verificar la adecuación de los recargos e intereses de demora liquidados en el periodo ejecutivo han evidenciado que estos son conformes a los establecidos en el artículo 28 de la LGT. Por otra parte, se ha verificado que en los casos en los que se exigió recargo de apremio del 20% también se liquidaron y exigieron los correspondientes intereses de demora, computados desde la finalización del periodo voluntario.

El 23,2% de los pagos se realizaron en la caja de la entidad colaboradora ubicada en el Servicio de Recaudación, efectuándose mediante transferencia bancaria en el 17,8% de las deudas cobradas. Además, en el 21,7% de los casos los cobros se obtuvieron mediante el fraccionamiento de la deuda, en su mayoría por domiciliación bancaria de las fracciones, y en el 3,6% se utilizaron otras formas de pago, como la compensación. En el resto de los casos (33,7%) el cobro se materializó por el procedimiento de embargo.

El Servicio de Recaudación aplica con carácter general el orden para los embargos establecido en el artículo 169.2 de la LGT. El 90,2% de los embargos fue de cuentas corrientes y el 9,8% por el procedimiento de traba de las devoluciones tributarias solicitadas por los contribuyentes, en virtud del convenio de colaboración con la AEAT para el intercambio de información tributaria y colaboración en la gestión recaudatoria.

Para la realización de actuaciones de recaudación ejecutiva que deban efectuarse fuera del término municipal, respecto de las que el Ayuntamiento carece de jurisdicción conforme a lo previsto en el artículo 8.3 del TRLRHL,[18] este cuenta con la colaboración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en aplicación del procedimiento previsto en la Orden de 27 de abril de 2001, por la que se regula la prestación de servicios entre la Comunidad Autónoma de Cantabria y las Entidades Locales en materia de recaudación de ingresos en vía ejecutiva. El Ayuntamiento no tiene concertado convenio de colaboración con la AEAT para la realización de actuaciones de recaudación ejecutiva que deban efectuarse fuera del ámbito territorial de la Comunidad autónoma de Cantabria

Por otra parte, el Servicio de Recaudación realiza en fase de cobro en periodo ejecutivo una revisión y depuración de los derechos pendientes de cobro, lo que incide en la elevada representatividad de las cancelaciones de deudas por insolvencia del deudor, que alcanzó al 27,8% de las deudas en gestión de cobro ejecutivo en 2012, y de las anulaciones –el 5,3% de estas deudas-, habiéndose comprobado su adecuada justificación y soporte documental.

Además, se ha declarado la prescripción del 2,0% de estas deudas, todas referidas a multas de tráfico y de estacionamiento. La prescripción afecta, fundamentalmente, a multas interpuestas con anterioridad a la entrada en vigor, el 24 de mayo de 2010, de la reforma en materia sancionadora de Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial[19], dado que a partir de esa fecha el plazo de prescripción para las multas pecuniarias se incrementa de 1 a 4 años. Según la información facilitada por el Servicio de Recaudación, en los ejercicios posteriores a 2012 se ha reducido la incidencia de estas prescripciones hasta resultar prácticamente insignificante en la actualidad.

Finalmente, la aplicación de gestión informa de 14.041 deudas, por importe de 2.444 miles de euros, que a la fecha de obtención de información –29 de septiembre de 2015– se encuentran en proceso de gestión cobratoria en vía ejecutiva, según el siguiente detalle:

---

[18] El artículo 8.3 del TRLRHL dispone que las actuaciones en materia de inspección o recaudación ejecutiva que hayan de efectuarse fuera del territorio de la respectiva entidad local en relación con los ingresos de derecho público propios de ésta, serán practicadas por los órganos competentes de la correspondiente comunidad autónoma cuando deban realizarse en el ámbito territorial de esta y por los órganos competentes del Estado en otro caso, previa solicitud del presidente de la corporación.

[19] La Ley 18/2009, de 23 de noviembre, modifica los plazos de prescripción de las sanciones pecuniarias, recogidos actualmente en el artículo 92 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

CUADRO 16. SITUACIÓN DE LAS DEUDAS EN TRÁMITE DE GESTIÓN COBRATORIA EN APREMIO POR EL SERVICIO DE RECAUDACIÓN EN 2012 (A 29/09/2015) [20]

	Nº deudas	%	Importe pendiente *(miles de euros)*	%
En proceso concursal o paralizadas	1.924	13,7	541	22,2
Fraccionadas o aplazadas	388	2,8	81	3,3
En gestión de cobro	11.729	83,5	1.822	74,5
Totales	**14.041**	**100**	**2.444**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento, obtenidos de las bases de datos de la aplicación del Servicio de Recaudación

Se han realizado comprobaciones que permiten concluir que, en general, el Ayuntamiento de Santander ha efectuado actuaciones dirigidas a conseguir el cobro de las deudas, aplicándose los procedimientos para el embargo del efectivo y de los bienes de los deudores tributarios.

III.3 REFLEJO CONTABLE DE LA GESTIÓN RECAUDATORIA EN LAS CUENTAS DEL EJERCICIO 2012: LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE INGRESOS DEL EJERCICIO CORRIENTE Y DE EJERCICIOS CERRADOS

La cuenta de 2012 rendida por el Ayuntamiento de Santander informa, en la liquidación del presupuesto de ingresos y en la Memoria, del resultado de la gestión recaudatoria realizada sobre los ingresos que se hallan comprendidos en el ámbito objetivo de esta fiscalización, que se cuantifican en 140.455 miles de euros –117.288 miles de euros del ejercicio corriente y 23.168 miles de euros de los ejercicios cerrados–, con el siguiente detalle, resumido para cada uno de los ingresos del ámbito objetivo de la fiscalización:

[20] Los importes del cuadro se refieren al principal del documento cobratorio.

CUADRO 17. DETALLE DE LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL EJERCICIO 2012. INGRESOS DEL ÁMBITO OBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN

(miles de euros)

	Derechos reconocidos	Anulaciones[21]	Cancelaciones	Recaudación bruta	Derechos ptes cobro 31/12/2012
IBI	54.024	3.801	3	47.748	2.472
IVTM	11.814	1.770	272	9.066	706
IIVTNU	8.444	34	55	7.496	859
IAE	7.099	376	1	3.218	3.504
ICIO	3.202	6	0	2.992	204
Tasas	18.776	157	8	13.681	4.930
Precios públicos	9.853	4	19	9.450	380
Contribuciones especiales	711	0	0	711	0
Multas y sanciones	3.365	14	198	1.747	1.406
Total ingresos	**117.288**	**6.162**	**556**	**96.109**	**14.461**

Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta General del ejercicio 2012 rendida por la Entidad

[21] No se incluyen en el cuadro, por ser ajenas al proceso de gestión recaudatoria, las anulaciones por devoluciones de ingresos indebidos acordadas en el ejercicio. Dichas devoluciones se reflejan en la liquidación del presupuesto de ingresos minorando, por el mismo importe, la recaudación bruta del ejercicio corriente.

CUADRO 18. DETALLE DE LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LOS EJERCICIOS CERRADOS. INGRESOS DEL ÁMBITO OBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN

(miles de euros)

	Derechos ptes cobro 01/01/2012	Anulaciones	Cancelaciones	Recaudación bruta	Derechos ptes cobro 31/12/2012
IBI	2.269	71	27	1.443	728
IVTM	1.180	9	198	315	658
IIVTNU	485	3	74	68	340
IAE	3.606	90	99	3.147	270
ICIO	814	32	1	697	84
Tasas	11.752	92	18	3.884	7.758
Precios públicos	435	1	57	282	95
Multas y sanciones	2.627	19	1.059	701	848
Total ingresos	**23.168**	**317**	**1.533**	**10.537**	**10.781**

Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta General del ejercicio 2012 rendida por la Entidad

Conforme a las cuentas rendidas, las anulaciones representan el 5,3% de los derechos reconocidos en el ejercicio corriente y el 1,4% de los derechos de ejercicios cerrados pendientes de cobro al inicio del ejercicio 2012.

La entidad recaudó el 86,5% de los derechos en gestión de cobro del ejercicio corriente y el 46,1% de los derechos en gestión de cobro de ejercicios cerrados –considerando como tales, los derechos liquidados en el ejercicio corriente y los saldos entrantes de derecho de ejercicios cerrados, minorados ambos por los derechos anulados por anulación de liquidaciones o por fraccionamientos y aplazamientos y por las modificaciones o rectificaciones contabilizadas–.

La Intervención asume la función de contabilidad, lo que no resulta conforme al artículo 133 b) de la LRBRL que establece la separación de las funciones de fiscalización y de contabilidad como criterio de la gestión económico-financiera en los municipios de gran población. Aunque el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico del Municipio de Santander establece en su artículo 58 que las funciones de contabilidad serán ejercidas por el Director de gestión económico-financiera, puesto que correspondería al Tesorero municipal, esta previsión no se ha hecho efectiva y, por consiguiente, el Servicio de Contabilidad ha seguido dependiendo de la Intervención.

La información contable presenta, en general, consistencia con la información que maneja el Servicio de Recaudación y que soporta la cuenta de recaudación anual. Pero no se han establecido procedimientos para el suministro de información de relevancia contable relativa a la gestión de los ingresos directos y a los aplazamientos y fraccionamientos, circunstancia que impide la aplicación de los principios de registro y de devengo, con la incidencia que a continuación se indica en relación con la liquidación del presupuesto de ingresos del ejercicio 2012.

La información que suministra la cuenta anual del ejercicio 2012 del Ayuntamiento de Santander en relación con la liquidación de los presupuestos de ingresos corrientes y cerrados refleja, en todos sus aspectos significativos, la gestión recaudatoria de la Entidad en dicho ejercicio, conforme a los principios, criterios y normas contables de aplicación, con las siguientes salvedades:

- Los gestores de los ingresos directos no comunican al Servicio de Contabilidad los derechos liquidados salvo con ocasión de su pase al Servicio de Recaudación para su gestión de cobro en vía ejecutiva, omisión que impide la aplicación del principio de devengo al cierre del ejercicio contable. Los derechos recaudados son registrados contablemente como ingresos sin contraído previo que se derivan de autoliquidaciones.

  Según la información facilitada por la Entidad, con origen en la aplicación AYSA referida en el Epígrafe III.2.1, se estima que la liquidación del presupuesto de ingresos del ejercicio corriente no reflejaría 624 miles de euros por derechos reconocidos en el ejercicio relativos a 991 liquidaciones de ingreso directo, que, por consiguiente, no figuran en el saldo de derechos pendientes de cobro –el 4,3% del saldo contable pendiente–. No obstante, en dicha liquidación se incluyen indebidamente otros derechos liquidados en ejercicios anteriores que habrían pospuesto su aplicación al presupuesto al momento de su cobro o pase a ejecutiva, si bien no han podido ser cuantificados.

- La Entidad no ha recogido en sus liquidaciones de presupuestos de ingresos corrientes y cerrados de 2012, las anulaciones de derechos por fraccionamientos y aplazamientos, lo que supone una incorrecta clasificación de los derechos en atención al ejercicio presupuestario de devengo. A este respecto ha de tenerse en cuenta que en los casos en los que la concesión de tales aplazamientos o fraccionamientos implique un diferimiento del vencimiento del derecho a un ejercicio posterior, habría de procederse a la anulación presupuestaria de los mismos, debiéndose aplicar al presupuesto en vigor en el ejercicio de su nuevo vencimiento.

  A partir de la información que ofrece el Servicio de Recaudación, se estima que en 2012 se deberían haber registrado anulaciones por las deudas fraccionadas en voluntaria, por 207 miles de euros, y en ejecutiva, por 185 miles de euros, si bien se desconocen los derechos que deberían haber sido imputados al propio ejercicio 2012 a consecuencia de las deudas fraccionadas en ejercicios anteriores y el importe de los que deberían figurar anulados en la liquidación de ingresos de ejercicios cerrados. Esta práctica supondría que el 2,7% de los derechos registrados como pendientes de cobro a 31 de diciembre de 2012 no sean tales.

- En la liquidación del presupuesto de ingresos de ejercicios cerrados se registra un saldo entrante de derechos pendientes de cobro de ejercicios anteriores a 2007 por importe de 5.670 miles de euros referidos a liquidaciones de las tasas de suministro de aguas, de alcantarillado y de recogida de basuras, sobre las que no se realizan gestiones de cobro en vía de apremio, con el siguiente detalle:

CUADRO 19. ANTIGÜEDAD DE LOS DERECHOS DE EJERCICIOS CERRADOS RELATIVOS A LAS TASAS DE SUMINISTRO DE AGUAS, DE ALCANTARILLADO Y DE RECOGIDA DE BASURAS. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DE EJERCICIOS CERRADOS, EJERCICIO 2012.

Ejercicio del derecho	Suministro de aguas	Alcantarillado	Recogida de basuras
1990-2003	1.549	708	1.768
2004	175	83	253
2005	216	94	287
2006	71	33	232
2007	0	0	201
TOTAL	**2.011**	**918**	**2.741**

Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta General del ejercicio 2012 rendida por la Entidad

Estos derechos, que representan el 52,6% del saldo de ejercicios cerrados pendiente de cobro a 31 de diciembre de 2012, suponen una sobrevaloración de los citados derechos, sin incidencia en el Remanente de Tesorería para Gastos Generales por estar ajustado por las provisiones por insolvencia, si bien deberían depurarse.

IV. CONCLUSIONES

El Ayuntamiento de Santander recauda directamente los ingresos de derecho público municipales que constituyen el ámbito objetivo de la fiscalización –tributos, precios públicos y multas y sanciones–, con la excepción de las tasas por prestación de los servicios de suministro de aguas y de alcantarillado que son recaudadas por la empresa gestora de estos servicios públicos.

En el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico del gobierno y de la administración del municipio, se atribuyen las funciones de recaudación a la Dirección de Ingresos Públicos Municipales, si bien, al no contar en la estructura de este órgano de gestión tributaria, constituido conforme a la habilitación del artículo 135 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, con puesto con reserva para funcionarios con habilitación nacional al que se asigne la función de recaudación, es el Tesorero Municipal quien ejerce la competencia de recaudación, correspondiéndole dictar las providencias de apremio.

Dependiente en la actualidad de dicha Dirección -y, durante el periodo fiscalizado, de la Tesorería Municipal-, el Servicio de Recaudación es la Unidad administrativa encargada de la recaudación en periodo voluntario de los tributos y precios públicos de devengo periódico y notificación colectiva, y, en periodo ejecutivo, de todos los derechos de ingreso público de la Entidad.

Además, otros servicios municipales, dependientes todos ellos de la Dirección de Ingresos Públicos, se encargan de la gestión del cobro en el periodo voluntario de los ingresos que gestionan. En general, se trata de tributos y precios públicos de contraído simultáneo gestionados por autoliquidación, así como de multas y sanciones. Destacan los derivados de la imposición de multas de tráfico y estacionamiento.

IV.1 EN RELACIÓN CON LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y CONTROL INTERNO

1. El Ayuntamiento ha contratado una asistencia técnica general de apoyo al Servicio de Recaudación en todos aquellos procedimientos que no implican el ejercicio de facultades administrativas y de autoridad, manteniendo el Ayuntamiento la gestión directa de la recaudación.

   Si bien el pliego de prescripciones técnicas por el que se rige el citado contrato especifica que los 35 trabajadores, destinados por la empresa a la prestación de los servicios en la propia sede del Servicio de Recaudación, no tendrá vinculación laboral alguna con el Ayuntamiento, los antecedentes de dicha contratación, que se remontan a la creación del Servicio de Recaudación municipal en el año 1992, advierten del riesgo de que los trabajadores de la empresa, con contratos que reconocen antigüedades de entre 1976 y 2008, puedan convertirse en personal laboral del Ayuntamiento o de que el Ayuntamiento pueda ser considerado responsable solidario del abono de sus retribuciones. (Subapartado III.1)

2. No se han aprobado manuales o instrucciones escritas en las que consten los procedimientos de recaudación en periodo voluntario y ejecutivo del Ayuntamiento de Santander. En cualquier caso, a todos ellos les resultan de aplicación los procedimientos del Reglamento General de Recaudación aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, y de la Ordenanza General de Recaudación de los Tributos y Otros Ingresos de Derecho Público Locales, aprobada por el Pleno municipal el 29 de noviembre de 2002. (Subapartado III.2)

3. Las aplicaciones informáticas de los servicios gestores de los ingresos – sistema de información AYSA, utilizado por los distintos servicios gestores de los tributos, precios públicos y multas; aplicación ALIA, en el que se registran los procedimientos de gestión del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, y la aplicación del Servicio de Gestión de Multas, en el que se registran los procedimientos de gestión recaudatoria de las multas de tráfico y estacionamiento- no están integradas con la aplicación del Servicio de Recaudación, existiendo incompatibilidades técnicas que dificultan el intercambio de información mediante ficheros electrónicos. Esta circunstancia provoca que, en general, el intercambio de información se limite a la finalidad de impulsar el procedimiento de recaudación ejecutiva.

   Además, la información registrada en las aplicaciones del sistema AYSA, relativa a las liquidaciones, presenta errores e imprecisiones que afectan a su fiabilidad, así como omisiones de datos relevantes que, no obstante, no han supuesto una limitación a la consecución de los objetivos de la fiscalización. En general, los errores y las carencias en la información tienen su origen en las propias limitaciones y deficiencias técnicas del sistema de información tributaria desarrollado por el Ayuntamiento.

   Para corregir estas incidencias, el Ayuntamiento formalizó el pasado 1 de abril de 2015 un contrato administrativo de servicios para la implementación de una aplicación informática de gestión integral de los ingresos y de su recaudación, previéndose su entrada en funcionamiento en febrero de 2016. (Subapartado III.1 y Epígrafe III.2.1)

4. La recaudación en el periodo voluntario debe realizarse, con carácter general, en las entidades de crédito colaboradoras en la recaudación, cuyo número se amplió en el ejercicio 2014 pasando de contar con una única entidad, que también presta el servicio de caja, a un total de 5 entidades de crédito colaboradoras en la recaudación. El pago en el periodo ejecutivo, sin embargo, debe realizarse en la caja de la entidad financiera que presta el servicio caja en la sede del Servicio de Recaudación. En ambos casos el pago requiere contar con un documento de pago en vigor emitido por el Ayuntamiento, facilitando la gestión y control de la recaudación y de los recargos ejecutivos que deban exigirse. No obstante, los obligados tienen habilitada la posibilidad de pagar mediante transferencia a la cuenta restringida de ingresos del Ayuntamiento, situación que dificulta, en algunos casos, la aplicación de los ingresos por el

Servicio de Recaudación, y que pueda dar lugar a eludir los controles establecidos para exigir los recargos del periodo ejecutivo. (Subapartados III.1 y III.2)

5. La cuenta de recaudación presentada por el Servicio de Recaudación, con periodicidad anual, al Concejal Delegado de Hacienda para su aprobación, y que es fiscalizada por la Intervención, constituye el principal instrumento de control de la gestión del citado Servicio, así como de la retribución que corresponde abonar a la empresa de servicios. Esta cuenta informa de las gestiones cobratorias de los recibos y del resto de ingresos gestionados por el procedimiento de apremio, lo que no permite conocer el resultado íntegro de la gestión recaudatoria de los ingresos del Ayuntamiento, para lo que se hace necesario acudir a diferentes fuentes de información.

   La situación descrita, que afecta, entre otros, a los ingresos directos gestionados por los servicios de gestión tributaria y de multas del Área de Gobierno de Economía y Hacienda, no ha constituido un obstáculo para su supervisión y control que corresponde a la Tesorería y la Intervención Municipales.

   No obstante, el sistema de control interno establecido en el Área de Economía y Hacienda es débil en relación con la recaudación en voluntaria de las liquidaciones de ingresos directos. En general, la Entidad no tiene implementados procedimientos de auditoría informática para la revisión de la integridad y coherencia de los registros de liquidaciones y el sistema de información tributaria AYSA no proporciona informes o resúmenes destinados al seguimiento y control de la gestión recaudatoria en el periodo voluntario. Además, no se han establecido procedimientos para trasladar al Servicio de Recaudación la información necesaria para controlar si la recaudación obtenida se realiza con posterioridad a la finalización del periodo voluntario de pago, ni tampoco para remitir a la Intervención la información de relevancia contable en el momento de su devengo. (Subapartados III.1 y III.2.1)

6. Los procedimientos de control que realizan la Tesorería y la Intervención de la tasa de recogida de basuras que recauda la empresa que gestiona el servicio público de suministro de agua y alcantarillado, se rigen por lo establecido el pliego de condiciones técnicas del contrato de gestión de estos servicios. El Ayuntamiento de Santander no realiza ningún control o supervisión de la recaudación, respecto de las tasas que tiene cedidas a la citada empresa –suministro de aguas y alcantarillado–, si bien se realiza un seguimiento del equilibrio entre ingresos y gastos de la prestación de los servicios públicos referidos en el marco de la actualización de las tasas. (Subapartado III.1)

7. Los procedimientos de gestión respecto de los ingresos tributarios gestionados por la modalidad de ingreso directo, han garantizado de forma general la notificación de las liquidaciones practicadas sin incurrirse en prescripción. La gestión recaudatoria en periodo voluntario realizada por los distintos servicios gestores del Área de Gobierno de Economía y Hacienda, hasta la fecha de obtención de los datos para esta fiscalización -el 7 de julio de 2015-, en relación con 22.814 liquidaciones de ingresos directos del ejercicio 2012 incluidos en el ámbito objetivo de esta fiscalización, pone de manifiesto un elevado nivel de notificación. Únicamente un número poco significativo de las liquidaciones examinadas no habrían sido notificadas a la fecha de análisis, en la mayoría de los casos como consecuencia de errores de grabación y en los procedimientos de control, pues no habían sido detectadas por la Entidad, habiéndose retomado el proceso de notificación a partir de la comunicación de su situación por este Tribunal de Cuentas.

   El 74,6% de las deudas se notificaron en el momento de la liquidación, siendo el plazo medio de notificación, en el resto de las deudas por ingreso directo del ejercicio 2012, de 44 días para las notificaciones por correo y 166 días para las realizadas por en el Boletín Oficial de Cantabria. En el ejercicio 2012 el Ayuntamiento realizó 4 publicaciones de citaciones para la notificación de actos relativos a los ingresos fiscalizados en el citado Boletín. (Epígrafe III.2.1)

8. Los procedimientos para el control del periodo voluntario de pago no fueron suficientes en relación con las deudas de ingreso directo, no constando registrada, en muchos casos, la fecha de finalización del periodo voluntario de pago ni la de pase al Servicio de Recaudación. La falta de integración entre las aplicaciones de los gestores en voluntaria y la del gestor en ejecutiva referida en la Conclusión 3 impide, además, que estas compartan información esencial para el control del periodo voluntario de pago y para la aplicación, en su caso, del recargo del 5% del periodo ejecutivo.

   Se ha controlado el periodo voluntario de pago mediante la inclusión en las cartas de pago, de forma similar a lo que ocurre en los recibos, del plazo que habilita al pago sin recargo. Dicho plazo, de 60 días en caso de notificaciones por correo certificado, o coincidente con la de finalización del periodo voluntario establecido en la normativa cuando la notificación se produce en la sede del Ayuntamiento, facilita la gestión y control de la recaudación y de los recargos ejecutivos que deban exigirse. No obstante, la posibilidad ya referida en la Conclusión 4, de realizar abonos por transferencia bancaria, suponen un riesgo de control que debería limitarse mediante la correspondiente regulación. (Epígrafe III.2.1)

9. En relación con los procedimientos de recaudación de los tributos locales y otros ingresos de derecho público de vencimiento periódico y notificación colectiva, la Sección de Recaudación Voluntaria realiza el control del vencimiento del periodo voluntario de pago a través de los automatismos establecidos en su aplicación de gestión, así como mediante la emisión de cartas de pago que únicamente pueden hacerse efectivas durante el periodo voluntario de pago establecido en el propio recibo. Transcurrido el mismo, el obligado al pago requiere contar con una nueva carta de pago.

   Estos mecanismos, junto con los procedimientos establecidos por la referida Sección para exigir y liquidar el recargo ejecutivo en caso de que el pago se haya realizado fuera del periodo voluntario por el importe del principal de la deuda, han permitido a la Entidad exigir el recargo ejecutivo del 5% al que se refiere el artículo 28.2 de la LGT en todos los casos de ingresos por recibo gestionados en voluntaria en el ejercicio 2012. (Epígrafe III.2.1)

10. Los procedimientos del Servicio de Gestión de Multas, adscrito a la Dirección de Ingresos Públicos, en relación con la gestión recaudatoria en periodo voluntario de los ingresos directos por las multas de tráfico y de estacionamiento, vigentes en 2012, no permitieron controlar adecuadamente el cumplimiento de los plazos, no registrándose en todos los casos información que identifique con exactitud la fecha de notificación de la denuncia que da lugar al inicio del periodo voluntario del pago, y limitando su control al establecimiento de una caducidad de 60 días en las cartas de pago. Este control falló en dos ocasiones, en las que se otorgó un periodo de pago reducido de 90 días, superior a los 60 días establecidos por el Servicio, lo que ha permitido, en esos casos, el pago con reducción por un tiempo superior al habitual.

    Se han identificado casos en los que los procedimientos sancionador y recaudador siguieron su curso cuando las multas ya habían sido pagadas, situación que se originaba por la dilación –aproximadamente un mes– con la que la entidad colaboradora en la recaudación les trasladaba la información sobre los cobros obtenidos.

    Adicionalmente, la concesión de una caducidad para el pago reducido de la multa de 60 días puede permitir el pago con bonificación durante un tiempo superior a los 20 días desde la notificación establecidos en la normativa, si bien en los expedientes analizados no se ha constatado esta circunstancia.

    Por otra parte, el servicio no ha establecido procedimientos para controlar la finalización del periodo voluntario de pago con la finalidad de exigir el recargo ejecutivo del 5% por el procedimiento de apremio, en el caso de multas pagadas superando el plazo voluntario sin

haber abonado este, si bien la concurrencia de esta circunstancia se ha constatado en un número muy poco significativo de ocasiones.

Desde el ejercicio 2013, se han introducido cambios sustanciales en los procedimientos de gestión recaudatoria de este Servicio, la mayoría derivados de la implementación de una nueva aplicación de gestión recaudatoria y de nuevos dispositivos electrónicos, que han permitido reducir los plazos de puesta al cobro de las multas -durante el ejercicio 2012 se demoraba por término medio 55 días desde la fecha de la infracción- al haberse automatizado muchos de los procedimientos que anteriormente se realizaban de forma manual, circunstancia que además permite eludir los errores de grabación detectados en la información referente al ejercicio 2012. (Epígrafe III.2.1)

11. Los procedimientos del Ayuntamiento de Santander han garantizado, en general, el impulso de la recaudación por el procedimiento de apremio de las deudas no abonadas en periodo voluntario, gestionadas por los servicios gestores del Área de Gobierno de Economía y Hacienda, por la Sección de Recaudación Voluntaria y por el Servicio de Gestión de Multas. Si bien no existe una periodicidad preestablecida para la remisión a la Sección de Recaudación Ejecutiva de las relaciones nominales de deudores para su gestión por el procedimiento de apremio, en general transcurre un mes en el pase a ejecutiva de las liquidaciones por recibo, casi dos meses en los ingresos directos y, al menos, tres meses en el caso de las multas de tráfico y estacionamiento, no habiéndose constatado la existencia de riesgo de prescripción de las deudas impagadas en periodo voluntario en estos casos.

    Destaca el elevado plazo con el que se pasan a ejecutiva las liquidaciones de la tasa de recogida de basuras que recauda por cuenta del Ayuntamiento la empresa que presta los servicios públicos de suministro de aguas y de alcantarillado, produciéndose la entrada en el Servicio de Recaudación de los recibos impagados de la tasa de recogida de basuras entre 1 y 2 años después de finalizado el periodo voluntario de pago, situación que supone la aplicación de un tratamiento diferente al del resto de los ingresos de derecho público municipales. Esta demora, no obstante, se ajusta a lo establecido en los pliegos de prescripciones técnicas del contrato y a lo acordado el 9 de mayo de 2006 por la Comisión de Seguimiento y Control de estos servicios. (Epígrafe III.2.2)

12. El Ayuntamiento ha establecido a partir de 2014, la comunicación del inicio del periodo ejecutivo, como trámite previo a la notificación del apremio, general a todas las deudas de derecho público, remitiéndose a los deudores una carta de pago que incluye la liquidación del recargo del 5%. Transcurrido un plazo no regulado, la Sección de Recaudación Ejecutiva inicia la fase de notificación de las providencias de apremio.

    El plazo medio de notificación de las providencias de apremio dictadas en 2012 es de 78 días, habiéndose notificado el 44,2% de las providencias a través de la publicación de anuncios en el Boletín Oficial de Cantabria y siendo poco frecuentes los supuestos en los que se ve retrasada la notificación más de 9 meses.

    Igualmente los procedimientos establecidos han permitido controlar los plazos que determinan los vencimientos de los distintos recargos e intereses de demora del periodo ejecutivo previstos en el artículo 28 de la Ley General Tributaria que, con carácter general, se ajustan a la citada norma en atención al momento en el que se realizan los pagos. (Epígrafe III.2.2)

13. Los procedimientos de la Sección de Recaudación Ejecutiva permiten que, transcurrido el plazo reglamentario desde la notificación de la providencia de apremio sin que se produzca el pago, se proceda al embargo de los bienes y derechos del obligado al mismo, acumulándose en un expediente ejecutivo la totalidad de las deudas del mismo sujeto pasivo.

    En cuanto a las 14.041 deudas -2.444 miles de euros- gestionadas en 2012 por la Sección de Recaudación Ejecutiva que a la fecha de obtención de la información para esta fiscalización se

encontraban pendientes de cobro, se han realizado comprobaciones que permiten concluir que, en general, el Ayuntamiento de Santander ha efectuado actuaciones dirigidas a conseguir el cobro de las deudas, aplicándose los procedimientos para el embargo del efectivo y de los bienes de los deudores tributarios. El Servicio de Recaudación aplica con carácter general el orden para los embargos establecido en el artículo 169.2 de la LGT. (Epígrafe III.2.2)

14. El Ayuntamiento se ha adherido al Convenio de colaboración entre la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y la Federación Española de Municipios y Provincias en materia de intercambio de información tributaria y colaboración en la gestión recaudatoria con las entidades locales, con acceso al procedimiento de traba de las devoluciones tributarias solicitadas por los contribuyentes y que a la vez son deudores con deudas tributarias del Ayuntamiento en fase de embargo. Para la realización de actuaciones de recaudación ejecutiva que deban efectuarse fuera del término municipal, respecto de las que el Ayuntamiento carece de jurisdicción conforme a lo previsto en el artículo 8.3 del TRLRHL, este cuenta con la colaboración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en aplicación del procedimiento previsto en la Orden de 27 de abril de 2001, por la que se regula la prestación de servicios entre la Comunidad Autónoma de Cantabria y las Entidades Locales en materia de recaudación de ingresos en vía ejecutiva. El Ayuntamiento no tiene concertado convenio de colaboración con la AEAT para la realización de actuaciones de recaudación ejecutiva que deban efectuarse fuera del ámbito territorial de la Comunidad autónoma de Cantabria. (Epígrafe III.2.2)

15. El Ayuntamiento de Santander, realiza en fase de cobro en periodo ejecutivo, una revisión y depuración de los derechos pendientes de cobro, lo que incide en la elevada representatividad de las cancelaciones de deudas por insolvencia del deudor, que alcanzó al 27,8% de las deudas en gestión de cobro ejecutivo en 2012, y de las anulaciones –el 5,3% de estas deudas-, habiéndose comprobado su adecuada justificación y soporte documental. Además, se ha declarado la prescripción del 2% de estas deudas, todas referidas a multas de tráfico y de estacionamiento. La prescripción afecta, fundamentalmente, a multas interpuestas con anterioridad a la entrada en vigor el 24 de mayo de 2010 de Ley 18/2009, de 23 de noviembre, que modifica los plazos de prescripción de las sanciones pecuniarias de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

16. Los procedimientos de comunicación al Servicio de Contabilidad, han permitido que la información contable, en general, presentara consistencia con la información que maneja el Servicio de Recaudación Municipal y que soporta la cuenta de recaudación anual. Por el contrario, no se han establecido procedimientos para el suministro de información de relevancia contable relativa a la gestión de los ingresos directos y a los aplazamientos y fraccionamientos. Esta omisión impide la aplicación de los principios de registro y devengo. (Subapartado III.3)

IV.2 EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

17. El Ayuntamiento ha regulado, por medio de ordenanzas fiscales, las tasas relativas al suministro de agua y al servicio de alcantarillado. Dichos ingresos, que se perciben directamente por la empresa encargada de la prestación de ambos servicios, no se integran en las arcas municipales. Los tributos son recursos de la Hacienda Local, de conformidad con el artículo 2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y, por ello, no pueden ser cedidos a la empresa gestora de los servicios. Por consiguiente, deberían imputarse al presupuesto del Ayuntamiento por su importe devengado de forma íntegra, con independencia de la compensación que correspondiera abonar a las empresas por la gestión de los servicios que se les encomienda, sin que sea posible que esta consista en la percepción directa de las tasas. (Subapartado III.1.)

18. El Ayuntamiento no ha creado en la estructura de la Dirección de Ingresos Públicos Municipales un puesto reservado a funcionarios con habilitación nacional, exigencia que emana de la Disposición Adicional 2ª del Estatuto Básico del Empleado Público y del artículo 135 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y que sería preciso para poder hacer efectiva la adscripción de la función de recaudación y de su titular al citado órgano de gestión tributaria. La omisión de la referida reserva da lugar a que la función de recaudación recaiga sobre el Tesorero, cuyo puesto sí cuenta con esta reserva. A este respecto, ha de tenerse en consideración que el artículo 135.3 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local establece que, en el caso de que el Pleno haga uso de la habilitación prevista en su apartado 1, es decir, si se crea un órgano de gestión tributaria, quedará sin efecto lo dispuesto en el artículo 134.1 en lo que respecta a la función de recaudación, desvinculando, por tanto, en estos casos, la función de recaudación del órgano u órganos que ejerzan las funciones de presupuestación, contabilidad y tesorería. (Subapartado III.1)

19. Se ha detectado un número de deudas de liquidaciones de ingreso directo cobradas con fecha posterior a la finalización del periodo voluntario sin que se les haya aplicado el recargo ejecutivo del 5%. El importe del principal de las deudas respecto de las que no existe constancia de que se haya exigido ni liquidado este recargo ejecutivo asciende a 354 miles de euros. (Epígrafe III.2.1)

20. Aunque el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico del Municipio de Santander establece en su artículo 58 que las funciones de contabilidad serán ejercidas por el Director de gestión económico-financiera, puesto que correspondería al Tesorero municipal, esta previsión no se ha hecho efectiva y, por consiguiente, el Servicio de Contabilidad ha seguido dependiendo de la Intervención, a quien corresponde el ejercicio de las funciones de control y fiscalización interna, lo que no se ajusta a lo especificado en art 133 b) de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, que establece la separación de funciones de fiscalización y contabilidad como criterio de la gestión económico-financiera en los municipios de gran población. (Subapartado III.3)

IV.3 EN RELACIÓN CON LA INFORMACIÓN CONTABLE

21. Se ha comprobado que la información que suministra la cuenta anual del ejercicio 2012 del Ayuntamiento de Santander en relación con la liquidación de los presupuestos de ingresos corrientes y cerrados refleja, en todos sus aspectos significativos, la gestión recaudatoria de la Entidad en dicho ejercicio, conforme a los principios, criterios y normas contables de aplicación, con las siguientes salvedades (Subapartado III.3)

    a. La liquidación del presupuesto de ingresos del ejercicio corriente no reflejaría, según la información de los gestores tributarios, 624 miles de euros por derechos reconocidos en el ejercicio relativos a 991 liquidaciones de ingreso directo que, por consiguiente, no figuran en el saldo de derechos pendientes de cobro. En dicha liquidación se incluyen indebidamente otros derechos liquidados en ejercicios anteriores que han pospuesto su aplicación al presupuesto al momento de su cobro o pase a ejecutiva, si bien no han podido ser cuantificados.

    b. La liquidación del presupuesto de ingresos del ejercicio corriente y de ejercicios cerrados no recoge las anulaciones de derechos por fraccionamientos y aplazamientos. Según la información del Servicio de Recaudación, en 2012 se acordaron fraccionamientos que diferían el vencimiento de los derechos a ejercicios posteriores por 392 miles de euros, si bien se desconocen los derechos que deberían haber sido imputados al propio ejercicio 2012 a consecuencia de las deudas fraccionadas en ejercicios anteriores y el importe de los que deberían figurar anulados en la liquidación de ingresos de ejercicios cerrados.

c. En la liquidación del presupuesto de ingresos de ejercicios cerrados se registra un saldo entrante de derechos pendientes de cobro de ejercicios anteriores a 2007 por importe de 5.670 miles de euros referidos a liquidaciones de las tasas de suministro de aguas, de alcantarillado y de recogida de basuras sobre las que no se realizan gestiones de cobro en vía de apremio.

V. RECOMENDACIONES

Se formulan las siguientes recomendaciones al Ayuntamiento de Santander con objeto de contribuir a la mejora de los procedimientos y del control interno de su gestión recaudatoria:

1. Debería crearse en la estructura de la Dirección de Ingresos Públicos Municipales un puesto reservado a funcionarios con habilitación nacional al objeto de hacer efectiva la adscripción a la citada Dirección de la gestión recaudatoria de los tributos municipales, tanto en periodo voluntario como ejecutivo, así como de los demás ingresos de derecho público del Ayuntamiento en periodo ejecutivo, conforme a las previsiones del artículo 135 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

2. Deberían formalizarse por escrito los procedimientos de recaudación en periodo voluntario y ejecutivo, procedimientos que habrán de garantizar el cumplimiento del Reglamento General de Recaudación, así como de la Ordenanza General de Recaudación del Ayuntamiento, y asegurar el seguimiento y control permanente de la gestión realizada.

3. Sería conveniente que se reforzasen los controles establecidos en el Área de Economía y Hacienda en relación con la recaudación en voluntaria de las liquidaciones de ingresos directos y de sanciones de tráfico y estacionamiento, promoviendo así un mejor seguimiento y control de la gestión realizada y garantizando la remisión al gestor ejecutivo de la información esencial para el control del periodo voluntario de pago y la aplicación, en su caso, del recargo del 5% por cobro extemporáneo.

   Asimismo, habrían de establecerse procedimientos que garanticen adecuadamente el control de los pagos con reducción del 50% del importe de las sanciones de tráfico y estacionamiento transcurridos los 20 días desde su notificación, y que permitan detectar y exigir el pago de lo no abonado.

4. Habrían de regularse los supuestos en los que pueden realizarse pagos por transferencia una vez finalizado el periodo voluntario y reforzarse los procedimientos de control y seguimiento de los efectuados, limitando así la eventual elusión de los controles establecidos por la Entidad para exigir los recargos en periodo ejecutivo. Podría considerarse la oportunidad de que la Entidad habilitara medios telemáticos que faciliten a los ciudadanos el pago de sus deudas con las debidas garantías.

5. Debería valorarse la celebración de convenios de colaboración con la Administración del Estado para la recaudación en periodo ejecutivo fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cantabria, así como acogerse a los acuerdos que esta tenga suscritos con las Administraciones de otros Estados para exigir el importe de las sanciones por infracciones de tráfico y vía pública cometidas por extranjeros en el municipio.

6. Podría considerarse la elaboración de una cuenta de recaudación para el conjunto de ingresos de derechos público de la Entidad que permita conocer el resultado íntegro de la gestión recaudatoria del Ayuntamiento.

7. En la implantación de la nueva aplicación informática de gestión integral de los ingresos y de su recaudación, actualmente en desarrollo, y con el objeto de reforzar el control interno de la Entidad, deberían preverse procedimientos que garanticen la conciliación periódica de

información entre los distintos órganos y servicios vinculados a la gestión recaudatoria y la detección y oportuna corrección de errores en los automatismos informáticos.

Asimismo, sería conveniente que se automatizara la integración de la información de las aplicaciones de gestión recaudatoria y de contabilidad, al objeto de reforzar la función de control de esta última. En particular, deberían establecerse los procedimientos para que los servicios gestores de los ingresos directos y el Servicio de Recaudación suministren al Servicio de Contabilidad, al menos con ocasión del cierre del ejercicio contable, las informaciones relativas, respectivamente, a las liquidaciones en gestión de cobro en periodo voluntario y a las anulaciones de derechos por fraccionamientos y aplazamientos que impliquen un diferimiento del ejercicio de su vencimiento.

8. Cuando se ponga en funcionamiento la citada aplicación informática integral, y a la vista de sus nuevas funcionalidades y utilidades, deberían evaluarse las necesidades organizativas del Servicio de Recaudación, contemplándose, si fuera preciso, la reorganización de los efectivos y de sus responsabilidades y competencias, así como, en su caso, el alcance de la contratación de los servicios complementarios a la función de recaudación.

9. Deberían adoptarse las medidas organizativas y de funcionamiento necesarias para separar el ejercicio de las funciones de contabilidad y de fiscalización, ambas llevadas a cabo en la actualidad por la Intervención municipal.

10. Debería valorarse la depuración del saldo contable de derechos pendientes de cobro referidos a liquidaciones de las tasas de suministro de aguas, de alcantarillado y de recogida de basuras, sobre las que no se realizan gestiones de cobro en vía de apremio, y que por su antigüedad puedan considerarse incobrables.

11. Deberían revisarse los acuerdos en vigor con la entidad que presta el servicio de suministro de agua y alcantarillado, estableciendo en ellos un régimen de retribución que no implique la cesión de los ingresos por las tasas derivadas de la prestación de dichos servicios.

Madrid, 22 de diciembre de 2015

EL PRESIDENTE

Ramón Álvarez de Miranda García