TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1086

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 MURCIA

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 26 de marzo de 2015, el 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 Murcia y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

1 INTRODUCCIÓN 1

1.1 INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN 1

1.2 RENDICIÓN DE CUENTAS 3

1.3 PRINCIPALES MAGNITUDES ECONÓMICAS. 3

1.4 RÉGIMEN JURÍDICO 6

2 TRATAMIENTO DE ALEGACIONES 7

3 RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 8

3.1 ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y DEL MODELO DE GESTIÓN 8

3.2 ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN RECAUDATORIA Y DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO 13

3.2.1 GESTIÓN RECAUDATORIA EN PERIODO VOLUNTARIO 13

3.2.2 GESTIÓN RECAUDATORIA EN PERIODO EJECUTIVO 28

3.3 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 36

4 CONCLUSIONES 41

5 RECOMENDACIONES 47

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Liquidación del presupuesto de gastos, ejercicio 2012. 3
Cuadro 2. Liquidación del presupuesto de ingresos, ejercicio 2012. 4
Cuadro 3. Resultado presupuestario, ejercicio 2012 4
Cuadro 4. Resumen del Estado del Remanente de Tesorería a 31 de diciembre de 2011 y 2012 5
Cuadro 5. Indicadores de liquidez, solvencia y endeudamiento. Ejercicio 2012 5
Cuadro 6. Recibos de 2012 gestionados en voluntaria por la Agencia Municipal Tributaria 14
Cuadro 7. Situación de los recibos de 2012 gestionados en voluntaria por la Agencia Municipal Tributaria (a 23/09/2014) 15
Cuadro 8. Ingresos directos de 2012 gestionados en voluntaria por la Agencia Municipal Tributaria 17
Cuadro 9. Situación del estado de notificación de las liquidaciones de ingreso directo realizadas por la Agencia Municipal Tributaria en 2012 (a 23/09/2014) 18
Cuadro 10. Situación de los ingresos directos gestionados de 2012 gestionados en voluntaria por la Agencia Municipal Tributaria (a 23/09/2014) 20
Cuadro 11. Deudas de ejercicios cerrados no apremiadas a 1 de enero de 2012 22
Cuadro 12. Situación de las deudas de ejercicios cerrados no apremiadas a 1 de enero de 2012 (a 23/09/2014) 22
Cuadro 13. Antigüedad y situación de las deudas de ejercicios cerrados no apremiadas a 1 de enero de 2012 que no han sido cobradas ni apremiadas (a 23/09/2014) 23
Cuadro 14. Antigüedad de la suspensión de recibos de ejercicios anteriores a 2012 24
Cuadro 15. Sanciones de tráfico en gestión de cobro en periodo voluntario en 2012 (a 09/01/2015) 25
Cuadro 16. Situación de las sanciones de tráfico en gestión de cobro en periodo voluntario en 2012 (a 9/01/2015) 26
Cuadro 17. 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 29
Cuadro 18. Situación de las deudas en gestión de cobro en periodo ejecutivo en 2012 (a 23/09/2014) 31
Cuadro 19. Antigüedad de las deudas anuladas desde 2012 hasta el 23 de septiembre de 2014 33
Cuadro 20. Antigüedad de las deudas apremiadas con suspensión cautelar 34
Cuadro 21. Situación de las deudas en trámite de gestión cobratoria en apremio por la Agencia Municipal Tributaria en 2012 (a 23/09/2014) 34
Cuadro 22. Antigüedad de las deudas apremiadas con actuaciones en ejecutiva 35
Cuadro 23. Detalle de la Liquidación del presupuesto de ingresos del ejercicio 2012. Ingresos del ámbito objetivo de la fiscalización 37
Cuadro 24. Detalle de la Liquidación del presupuesto de ingresos de los ejercicios cerrados. Ingresos del ámbito objetivo de la fiscalización 37
Cuadro 25. Antigüedad de los derechos cancelados de ejercicios cerrados. Ingresos del ámbito objetivo de la fiscalización 38
Cuadro 26. Detalle del ejercicio de imputación presupuestaria de ingresos devengados en otro ejercicio. Saldos a 1 de enero de 2012 39
Cuadro 27. Antigüedad de los derechos de ejercicios cerrados contabilizados y no soportados en la aplicación SIT. Ingresos del ámbito objetivo 40

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Organigrama de la gestión recaudatoria en el Ayuntamiento de Murcia 8
Gráfico 2. Situación de los recibos de 2012 gestionados en voluntaria por la Agencia Municipal Tributaria (% a 23/09/2014) 14
Gráfico 3. Resultado de la gestión recaudatoria en voluntaria de los ingresos por recibo de 2012 de la Agencia Municipal Tributaria, por tipo de ingreso (% a 23/09/2014) 16
Gráfico 4. Distribución de los plazos de notificación de 30.468 liquidaciones realizadas por la Agencia Municipal Tributaria en 2012 (a 23/09/2014) 18
Gráfico 5. Situación de los ingresos directos de 2012 gestionados en voluntaria por la Agencia Municipal Tributaria (% a 23/09/2014) 19
Gráfico 6. Resultado de la gestión recaudatoria en voluntaria de los ingresos directos de 2012 de la Agencia Municipal Tributaria por tipo de ingreso (% a 23/09/2014) 21
Gráfico 7. Resultado de la gestión recaudatoria del Servicio de Sanciones por tipo de ingreso (% a 09/01/2015) 27
Gráfico 8. Distribución de los plazos de notificación de 177.024 deudas apremiadas en 2012 (a 23/09/2014) 30
Gráfico 9. Situación de las deudas en gestión de cobro en periodo ejecutivo en 2012 (a 23/09/2014) 31
Gráfico 10. Recargo aplicado (% a 23/09/2014) 32
Gráfico 11. Resultado de la gestión recaudatoria en periodo ejecutivo por tipo de ingreso (% a 23/09/2014) 36

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AMT	Agencia Municipal Tributaria
ARR	Agencia Regional de Recaudación de la Región de Murcia
BEP	Bases de Ejecución del Presupuesto
BORM	Boletín Oficial de la Región de Murcia
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril
EMUASA	Aguas de Murcia, SA
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
ROGAAM	Reglamento orgánico del gobierno y administración
SIT	Sistema de información tributaria
TRLRHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

1 INTRODUCCIÓN

1.1 INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

El "*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 Murcia*" se ha realizado a iniciativa del Tribunal de Cuentas, de conformidad con el artículo 45 de su Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo (LOTCu). Así, 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 y modificado el 29 de enero de 2015, individualizándose respecto de cada uno de los Ayuntamientos incluidos en el ámbito subjetivo de la misma.

En las Directrices Técnicas de la fiscalización, aprobadas por el Pleno el 26 de junio de 2014, se dispone su carácter integral, 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

Queda integrado en el ámbito subjetivo de esta fiscalización el Ayuntamiento de Murcia, al contar con una población superior a 100.000 habitantes y encontrarse en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, 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 Murcia (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 incluyen 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 Texto Refundido de las Haciendas Locales (TRLRHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Tampoco se han fiscalizado, por no estar integradas en la función de recaudación y, por tanto en el ámbito objetivo de esta fiscalización, las actividades relacionadas con la gestión e inspección tributaria, a las que se refieren los artículos 117 y 141, respectivamente, 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.

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 así como de los ejercicios 2013 y 2014. El análisis de sistemas y procedimientos, por su parte, se ha centrado en la situación de los mismos al momento de la realización de los trabajos de fiscalización, esto es, en 2014.

Procedimientos

La fiscalización se ha realizado 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 Murcia y la información y documentación aportada por este.

En particular, se ha analizado la información de la aplicación informática en la que se registran las actuaciones de recaudación en periodo voluntario de los ingresos tributarios gestionados por la Agencia Municipal Tributaria (AMT) y así como las actuaciones de recaudación en periodo ejecutivo de todos los ingresos de derecho público del Ayuntamiento. (Epígrafes 2.2.1.1, 2.2.1.2 y 2.2.2)

También se ha examinado la información que ofrece la aplicación informática en la que se incluyen las actuaciones de recaudación del Servicio de Sanciones de Tráfico y Vía Pública, adscrito a la Concejalía de Seguridad y Recursos Humanos, que gestiona la puesta al cobro en el periodo voluntario de las multas por infracción de las ordenanzas de circulación y de estacionamiento. (Epígrafe 3.2.1.3)

En estas dos aplicaciones se recoge la información referida a los principales procedimientos de gestión recaudatoria del Ayuntamiento, atendiendo a la representatividad y relevancia de los ingresos y procedimientos.

Asimismo, se han analizado las bases de datos del Sistema de información contable de la Entidad.

En cada epígrafe del Informe se mencionan las fechas de obtención de los datos generales de cada una de las aplicaciones, teniendo en cuenta que difieren según los casos por haberse elaborado y entregado la información en distinta fecha.

Limitaciones al alcance

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

1.2 RENDICIÓN DE CUENTAS

El Ayuntamiento de Murcia rindió al Tribunal de Cuentas, dentro del plazo previsto en el artículo 223 del TRLRHL, la cuenta general del ejercicio 2012, en la que se integran las cuentas del propio ayuntamiento y las de su única entidad dependiente, el Organismo Autónomo Museo Ramón Gaya, dado que el Organismo Autónomo Gerencia de Urbanismo fue disuelto, con efectos de 31 de diciembre del ejercicio precedente, por Acuerdo del Pleno municipal de 22 de julio de 2011.

El Ayuntamiento de Murcia rindió la cuenta general correspondiente al ejercicio 2013, el 14 de octubre de 2014, por lo tanto, también dentro del plazo legalmente establecido por el TRLRHL.

1.3 PRINCIPALES MAGNITUDES ECONÓMICAS.

Murcia es un municipio ubicado en la Comunidad Autónoma de La Región de Murcia, con una población de 441.354 habitantes a 1 de enero de 2012 y una extensión del término municipal de 1.231 kilómetros cuadrados[1].

El Pleno del Ayuntamiento aprobó para el ejercicio 2012 un presupuesto definitivo de gastos por importe de 472.199 miles de euros que, según la cuenta rendida, se ejecutó en un 75,2%, con el siguiente detalle:

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	340.011	313.271	254.761
Gastos de capital	96.525	15.530	8.344
Gastos financieros	35.663	26.388	25.520
Total gastos	**472.199**	**355.189**	**288.625**

En cuanto a la financiación, la liquidación del presupuesto del ejercicio 2012 informa de la obtención de ingresos por importe de 406.346 miles de euros, y una ejecución del 85,8% de las previsiones definitivas, con el siguiente detalle:

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

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	372.840	354.034	293.011
Ingresos de capital	25.929	8.660	493
Ingresos financieros	74.800	43.652	43.261
Total ingresos	**473.569**	**406.346**	**336.765**

El resultado presupuestario ajustado del ejercicio presenta un superávit de financiación de 67.985 miles de euros, con origen en los superávit de las operaciones no financieras –33.893 miles de euros– y de las operaciones con pasivos financieros –17.602 miles de euros–, además del efecto neto positivo de las desviaciones de financiación del ejercicio.

Cuadro 3. Resultado presupuestario, ejercicio 2012

(miles de euros)

Estado del Resultado Presupuestario	
a. Resultado de operaciones corrientes	40.763
b. Resultado de otras operaciones no financieras	-6.870
1. Resultado de operaciones no financieras (de capital) [a+b]	33.893
2. Resultado de operaciones con activos financieros	-338
3. Resultado de operaciones con pasivos financieros	17.602
Resultado presupuestario (1+2+3)	**51.157**
Ajustes:	
+ Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales.	0
+ Desviaciones de financiación negativas del ejercicio	19.292
- Desviaciones de financiación positivas del ejercicio	2.464
Resultado presupuestario ajustado	**67.985**

El superávit de financiación del ejercicio 2012 ha permitido incrementar el remanente de tesorería para gastos generales a 31 de diciembre del ejercicio precedente, también de signo positivo.

El Remanente de Tesorería total a 31 de diciembre de 2012 presenta un signo positivo de 150.903 miles de euros que, minorado por el exceso de financiación afectada –90.334 miles de euros– y la provisión por insolvencia de créditos –18.474 miles de euros–, determina un Remanente de Tesorería para Gastos Generales positivo de 42.095 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	24.632	27.857
2. Derechos pendientes de cobro	180.918	208.009
3. Obligaciones pendientes de pago	120.702	84.963
Remanente de tesorería total (1+2-3)	**84.848**	**150.903**
Saldos de dudoso cobro	13.481	18.474
Exceso de financiación afectada	58.384	90.334
Remanente de tesorería para gastos generales	**12.983**	**42.095**

El Estado del Remanente de Tesorería permite calcular el indicador de liquidez inmediata[2], que resulta el 0,20 y 0,33 para los ejercicios 2011 y 2012, respectivamente, informando de la buena situación teórica en la liquidez de la Entidad.

Asimismo, el indicador de solvencia a corto plazo[3] también informa de un buen equilibrio financiero del Ayuntamiento, que mejora en el ejercicio 2012 al pasar de una ratio del 1,70 en el ejercicio precedente a una del 2,78. Esta evolución es consecuencia, principalmente, del pago de obligaciones presupuestarias de ejercicios cerrados a través de operaciones de endeudamiento a medio y largo plazo en el marco del mecanismo de financiación extraordinario para el pago a proveedores regulado por el RD-Ley 4/2012, de 24 de febrero. Esta generación de deuda en 2012 supuso el aumento del pasivo exigible (financiero) de la Entidad, que pasa de 192.058 miles de euros en 2011 a 209.661 miles de euros en 2012, evolución que también se observa en el indicador de endeudamiento por habitante[4], cuyas cifras se exponen en el siguiente cuadro:

Cuadro 5. Indicadores de liquidez, solvencia y endeudamiento. Ejercicio 2012

	2011	2012
Liquidez inmediata	0,20	0,33
Solvencia a corto plazo	1,70	2,78
Pasivo exigible (en miles de euros)	192.058	209.661
Endeudamiento por habitante (en euros)	0,43	0,48

En resumen, la situación económica que se deduce de las cuentas del Ayuntamiento de Murcia al cierre del ejercicio 2012, se caracteriza por su buena liquidez y solvencia a corto plazo, coyuntura que hace que la Entidad esté menos condicionada por los ingresos de derecho público que haya de recaudar durante el periodo fiscalizado.

[2] Los indicadores de liquidez inmediata, solvencia a corto plazo y endeudamiento por habitante se han calculado conforme a los criterios acordados 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. 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.

[3] 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.

[4] 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 Murcia en los ejercicios 2011 y 2012 era de 442.203 y 441.354 habitantes, respectivamente.

Según se deduce de la cuenta rendida por la Entidad, los derechos cuya gestión de cobro es objeto de esta fiscalización representan el 58% de los derechos del ejercicio 2012 y el 74% de los de ejercicios cerrados[5].

1.4 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, 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 atribuida las potestades de recaudación[6]. Esta legislación básica aplicable a todas las entidades locales está constituida, fundamentalmente, por:

- 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.
- 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 de la 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 Murcia vigentes en el ejercicio 2012:

- Ordenanza Fiscal General de Gestión, Recaudación e Inspección de Tributos Locales aprobada por el Pleno municipal el 16 de octubre de 1989, con la redacción resultante de la modificación

[5] 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 y las modificaciones o rectificaciones contabilizadas.

[6] 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.

acordada por el Pleno el 22 de diciembre de 2011, con efectos desde el 1 de enero de 2012 (BORM nº 299 de 29 de diciembre de 2012).

- 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 del impuesto de gastos suntuarios, de las contribuciones especiales y de determinadas tasas, cuya modificación con vigencia para 2012 fue aprobada por Acuerdo del Pleno de Murcia de 22 de diciembre de 2011 (BORM nº 299, de 29 de diciembre de 2011).
- Ordenanza Municipal de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobada por el Pleno el 28 de junio de 2006 y Ordenanza del servicio de regulación y control del estacionamiento en la vía pública, aprobada por el Pleno el 7 de julio de 2010.

Además, el Pleno del Ayuntamiento de Murcia aprobó, con fecha 21 de diciembre de 2011, 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[7], una función pública necesaria en toda la Administración local, reservada a funcionarios con habilitación estatal (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 Murcia es el recogido en el Título X de la LRBRL para los municipios de gran población, pues supera los 250 mil habitantes. El Pleno del Ayuntamiento, en sesión de 27 de mayo de 2004 (BORM nº 187, de 13 de agosto de 2004), aprobó el Reglamento orgánico del gobierno y administración (ROGAAM), en el que, por la habilitación del artículo 135.1 de la LRBRL, se crea un órgano de gestión tributaria, al que denomina Agencia Municipal Tributaria (en adelante, AMT). En consecuencia, al Ayuntamiento le resulta de aplicación plena el régimen previsto en el citado artículo 135, según el cual le correspondería a la AMT, 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. No obstante, el artículo 23.5 del ROGAAM establece que en caso de no existir en la AMT un funcionario con habilitación nacional, la jefatura y responsabilidad de la función de recaudación serán ejercidas por el Tesorero.

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

2 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 Murcia, único representante legal de la Entidad durante el periodo fiscalizado, habiéndose recibido alegaciones que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 44, han sido objeto del oportuno tratamiento dando lugar a las modificaciones y precisiones en el Informe

[7] 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.

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.

3 RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

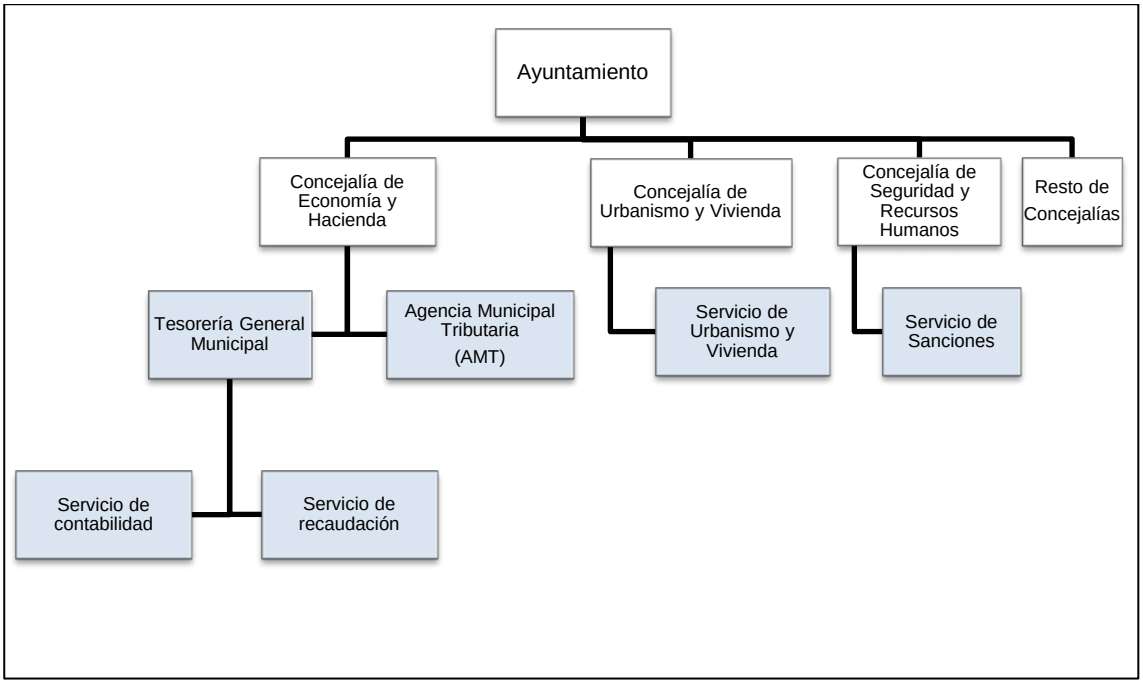
3.1 ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y DEL MODELO DE GESTIÓN

El Ayuntamiento de Murcia realiza, con las excepciones que se señalan más adelante, una gestión directa de la recaudación de sus ingresos tributarios, precios públicos, multas y sanciones, ingresos que en su mayoría son administrados desde el Área de Gobierno de Economía y Hacienda. Las competencias de recaudación se recogen en su ROGAAM, en el que se atribuyen las funciones de recaudación a dos órganos directivos de la Concejalía de Economía y Hacienda, la Agencia Municipal Tributaria (AMT) y la Tesorería General Municipal (TGM), con el detalle que posteriormente se describe.

Además, algunos servicios de otras áreas de gobierno municipal participan en la recaudación 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 relacionados con la gestión urbanística y los derivados de la imposición de multas de tráfico y estacionamiento.

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

Gráfico 1. Organigrama de la gestión recaudatoria en el Ayuntamiento de Murcia



El artículo 25 del ROGAAM atribuye a la AMT, órgano de gestión tributaria al que se refiere el artículo 135 de la LRBRL, la gestión, liquidación e inspección de los tributos y de los precios públicos, así como la dirección y coordinación del resto de funciones que le atribuye el citado

artículo 135, que incluye también las relativas a la recaudación. El mismo artículo 25 del ROGAAM crea en la estructura de la AMT una “Dependencia de Recaudación”, cuyo jefe, que será el propio director de la AMT, ejercerá la función de recaudación en periodo voluntario y ejecutivo de los tributos municipales y demás ingresos de derecho público.

No obstante, los artículos 23 y 25 del ROGAAM otorgan la jefatura de la Dependencia de Recaudación al Tesorero General cuando el director de la AMT no sea funcionario con habilitación estatal, situación que se viene produciendo desde la creación de la AMT[8].

La atribución de la función de recaudación al Tesorero no resulta conforme al artículo 135.2 de la LRBRL, que atribuye al órgano de gestión tributaria la recaudación de los tributos municipales y la gestión recaudatoria en periodo ejecutivo de los demás ingresos de derecho público del Ayuntamiento. 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, si se crea 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 éstos casos, la función de recaudación del órgano u órganos que ejerzan las funciones de presupuestación, contabilidad y tesorería.

En este sentido, para que pudiera aplicarse la competencia de recaudación atribuida por el artículo 135.2 de la LRBRL al órgano de gestión tributaria, el Ayuntamiento debería haber creado un puesto reservado a funcionarios con habilitación nacional en la estructura de la AMT, ya sea de director del órgano de gestión tributaria o de jefe de la dependencia de recaudación, y debería haber impulsado su provisión por los procedimientos previstos en la normativa aplicable a la reserva de puestos a funcionarios con habilitación nacional.

En los trabajos de fiscalización se ha constatado que, si bien la Tesorería municipal ostenta formalmente la jefatura del Servicio de Recaudación, este se adscribe a la organización de la AMT. Así, la AMT no se ha desvinculado de la función de recaudación y, además, asume como propia la competencia de gestión recaudatoria, pues dicta instrucciones al Servicio de Recaudación y establece las líneas de actuación en esta materia. Esta situación generó un conflicto en el ejercicio de la competencia y una confusión en la atribución de responsabilidades, al menos hasta noviembre de 2014, cuando el Servicio Jurídico municipal informó que la responsabilidad de la gestión recaudatoria corresponde a la Tesorería Municipal, no atendiéndose, por tanto, a lo dispuesto en el artículo 135 de la LRBRL, al que se viene haciendo referencia.

Por otra parte, el Ayuntamiento recibe la asistencia técnica en la recaudación de una empresa privada. El contrato administrativo de servicios, con duración de cuatro años desde el 1 de enero de 2009 y prorrogado otros dos años, incluye en su objeto, además de la asistencia en la recaudación, la prestación de apoyo en la gestión catastral del IBI y censal del IAE, y la asistencia técnica en la inspección tributaria.

El modelo de gestión directa implementado por el Ayuntamiento de Murcia se desarrolla mediante la externalización de las gestiones recaudatorias que no implican el ejercicio de autoridad pública, de tal modo que, conforme al contenido del contrato, la empresa actúa por cuenta de la Entidad,

[8] La Entidad fiscalizada manifiesta en sus alegaciones que las competencias de recaudación corresponden al Órgano de gestión tributaria (AMT) y la función de recaudación y su titular quedan adscritos a este Órgano, indicando a continuación, que dicha función queda reservada en todo caso a funcionarios de habilitación Local de carácter nacional.
No obstante, la función de recaudación en el Ayuntamiento, ante la falta de creación de un puesto reservado adscrito a la AMT, se desarrolla en el Ayuntamiento de Murcia a la Tesorería Municipal, por ser este un puesto reservado a funcionarios con habilitación Estatal. No obstante, este órgano no está adscrito a la Agencia Municipal, y por tanto tampoco su titular ni las funciones que ejerce. El Ayuntamiento, además, no contempla en sus alegaciones que el art. 135.3 LRBRL al establecer que queda sin efecto la previsión del artículo 134.1, supone que en el caso de haber optado por la creación de un Órgano específico de Gestión Tributaria la función de recaudación habrá de separarse de las funciones presupuestación, de contabilidad y de tesorería, separación que no se produciría al asignarse la citada función a la Tesorería Municipal.

conservando el Ayuntamiento la gestión directa de las funciones públicas de gestión, inspección y recaudación tributaria.

Durante la ejecución del contrato la empresa percibe un precio fijado en función de los resultados de la gestión, asumiendo el adjudicatario todos los gastos de ejecución de realización del contrato, incluidos los costes de los seis locales en los que se atiende al público en nombre de la AMT y de la aplicación informática a través de la que se realiza la gestión y seguimiento de los expedientes tributarios. En este marco, el Ayuntamiento depende de la empresa adjudicataria para el ejercicio de su función recaudatoria.

Además de esta estructura general, existen convenios, delegaciones y concesiones administrativas por las que se acuerdan actuaciones de recaudación por otros entes de derecho público o privado:

- El Ayuntamiento de Murcia mantiene convenios por los que delega en la Agencia Regional de Recaudación de la Región de Murcia (ARR) la gestión recaudatoria en el periodo ejecutivo de las deudas tributarias y demás deudas no tributarias de derecho público que recaen sobre personas no residentes en el municipio, y mantiene un convenio de intercambio de información y colaboración en la gestión recaudatoria con la AEAT a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

- Además, distintas empresas adjudicatarias de contratos administrativos colaboran en la recaudación de algunos de los ingresos municipales fiscalizados, principalmente, de precios públicos. Entre ellas, la sociedad mercantil de participación mayoritaria municipal Aguas de Murcia, SA (EMUASA), presta mediante gestión indirecta los servicios municipales de suministro de agua y de alcantarillado, y participa en la recaudación de la tasa municipal de recogida de basuras en virtud de concesión administrativa.

  EMUASA transfiere semanalmente a las cuentas del Ayuntamiento el producto de la recaudación y envía a la Tesorería municipal información detallada para su aplicación contable. Además, EMUASA elabora una cuenta de recaudación anual referida al ejercicio presupuestario que remite al Servicio de Recaudación y este, tras su contraste con la AMT y el Servicio de Contabilidad, eleva un informe-propuesta a la Junta de Gobierno Local para su aprobación.

  En relación con estas cuentas de recaudación, se observa un importante retraso en su aprobación. En concreto la última cuenta aprobada por la Junta de Gobierno Local se refiere al ejercicio 2009. Las cuentas relativas a los ejercicios 2010 a 2013 habían sido presentadas entre el 20 de junio y el 17 de julio de 2014. A petición de este Tribunal de Cuentas realizada el 14 de enero de 2015, el Ayuntamiento de Murcia ha proporcionado los informes relativos a la cuenta de recaudación de 2010 del Servicio de Contabilidad, firmado el 15 de enero de 2015, y del Servicio de Recaudación, con propuesta de aprobación por la Junta de Gobierno Local, fechado el 22 de enero de 2015. Ambos informes son favorables a la cuenta de recaudación presentada por EMUASA, no constando los motivos por los que se ha producido el retraso en la rendición de las citadas cuentas, y en su revisión y aprobación por parte del Ayuntamiento.

Sistema de información de gestión recaudatoria

El Ayuntamiento de Murcia dispone de distintas aplicaciones en las que se registran los procedimientos de gestión tributaria y recaudatoria. En este Informe se exponen los resultados del análisis de los procedimientos soportados en las siguientes:

- Aplicación SIT –Sistema de Información Tributaria-, en la que se registran los procedimientos dirigidos a la recaudación en el periodo ejecutivo de todos los ingresos de derecho público del

Ayuntamiento, así como los procedimientos de recaudación en periodo voluntario de los ingresos gestionados por la AMT -es decir, la mayor parte de los tributos municipales gestionados por recibo o previa liquidación, así como los ingresos derivados de actas de inspección tributaria- y, desde el ejercicio 2012, y en especial en el ejercicio 2013, también los gestionados por otros servicios municipales a los que se ha ido incorporando la utilización de dicha aplicación en la gestión y recaudación de los ingresos que gestionan.

Esta aplicación informática se ha desarrollado por la empresa contratada, y le corresponde a esta, en el marco del contrato de asistencia técnica en la recaudación, su mejora y mantenimiento. El Ayuntamiento adquirirá la propiedad de esta aplicación a la finalización del contrato.

- La aplicación en la que se registra la recaudación en el periodo voluntario del Servicio de Sanciones de tráfico y vía pública, con una funcionalidad específica adaptada a los procedimientos sancionadores.

Las aplicaciones SIT y de sanciones de tráfico no están integradas entre sí, por lo que el intercambio de información entre una y otra se realiza mediante la comunicación de lotes de deudas pendientes de cobro en periodo ejecutivo a través de ficheros electrónicos.

Circuito financiero de la recaudación

La recaudación, tanto en el periodo voluntario como ejecutivo, de los ingresos del Ayuntamiento de Murcia se realiza, en general, a través de las diez entidades colaboradoras en la recaudación, que transfieren cada quince días lo recaudado a una cuenta operativa del Ayuntamiento abierta en cada una de ellas.

Además, para el pago de ingresos de importe inferior a 2.500 euros, la Tesorería municipal dispone de una caja en la que se admite el pago en efectivo de las liquidaciones y autoliquidaciones gestionadas por las Concejalías de Medio Ambiente, de Urbanismo y Vivienda, y de Calidad Urbana e Infraestructuras. El resultado de la recaudación se transfiere, con una periodicidad al menos semanal, a una cuenta operativa del Ayuntamiento, anticipándose la transferencias cuando lo recaudado alcanza los 1.000 euros.

Según la relación certificada aportada, en el ejercicio 2012 el Ayuntamiento de Murcia disponía de 155 cuentas, de las que 44 eran operativas. Este número de cuentas resulta excesivo a los efectos de su control por parte de la Tesorería municipal, cometido que, por otra parte, se ha hecho más complejo por el contexto de fusiones y reestructuraciones de las entidades de crédito y por la progresiva sustitución de cuentas restringidas de recaudación del Ayuntamiento por el sistema basado en la suscripción de convenios de colaboración en la recaudación con dichas entidades[9].

Como resultado de la circularización realizada a las entidades de crédito con sucursal en el municipio de Murcia, se identifica una cuenta abierta a nombre del Ayuntamiento que no figuraba en la relación emitida por la Tesorería municipal. Esta cuenta presentaba a 31 de diciembre de 2012, un saldo de 4.889,39 euros[10].

[9] La Entidad señala en su escrito de alegaciones, que ha iniciado un proceso de racionalización del número de cuentas abiertas a su nombre que le ha llevado a cancelar 24, siendo el criterio de la Tesorería mantener abiertas el menor número posible de ellas.

[10] Tal y como se documenta en las alegaciones formuladas la Entidad, que desconocía su existencia, ha procedido a cancelar la citada cuenta en febrero de 2015.

Seguimiento y control de la gestión recaudatoria

Como se ha señalado, el procedimiento de gestión de la recaudación establecido por el Ayuntamiento de Murcia incluye la asistencia técnica de la misma por parte de una empresa privada en todas aquellas funciones que no supongan el ejercicio de autoridad, habiéndose implementado por el Ayuntamiento medidas que garanticen el seguimiento y control inmediato de la actividad de la empresa y, en definitiva, que su intervención en el procedimiento no implique efectivamente la gestión indirecta de la función recaudatoria.

Así, el Director de la AMT, a quién corresponde durante el periodo fiscalizado la dirección, supervisión y control de los servicios contratados, dispone de información diaria de las gestiones realizadas por la empresa, de un resumen mensual con el que esta rinde cuentas de la actividad desarrollada durante el mes anterior y de una Memoria anual de la gestión llevada a cabo durante el ejercicio. Además, todos los responsables de la recaudación municipal tienen acceso a la aplicación SIT, lo que permite la obtención de información directa de los expedientes en tramitación y la realización de procedimientos que implican el ejercicio de autoridad, en un único sistema informático.

Adicionalmente, y a efectos de concreción de las prestaciones recogidas por el contrato y del control de su cumplimiento, el Ayuntamiento ha creado una Comisión de Seguimiento del contrato integrada, entre otros, por el Director de la AMT, el Tesorero municipal y el Jefe del Servicio de Recaudación, que se reúne regularmente, cada quince o treinta días, con los responsables de la empresa.

Asimismo, la empresa elabora libros mecanizados con periodicidad trimestral comprensivos de la gestión recaudatoria por recurso y relación de deudores a disposición de la Tesorería y la Intervención municipal, si bien no consta que esta última los reciba y, en consecuencia, realice una fiscalización de los mismos.

A este respecto señalar que es función de la Intervención municipal, conforme a lo dispuesto en el artículo 136 del TRLRHL, con el desarrollo previsto en el artículo 26 del ROGAAM, el control y fiscalización interna de la gestión económico–financiera y presupuestaria de la Entidad, lo que incluye la intervención de los ingresos y de su recaudación, y su control financiero y de eficacia. El Pleno del Ayuntamiento, en las Bases de Ejecución de los Presupuestos, ha determinado la sustitución de la fiscalización previa de los derechos por la inherente a la toma de razón en contabilidad y por actuaciones comprobatorias posteriores mediante la utilización de técnicas de muestreo o auditoría. Existe un significativo retraso en la ejecución de estas actuaciones de fiscalización posterior por parte de la Intervención municipal, siendo su último Informe el referido al ejercicio presupuestario 2010, emitido en enero de 2013.

Finalmente, en relación con el sistema de información de gestión recaudatoria, las ordenanzas municipales no contemplan la elaboración de cuentas de recaudación como trámite de rendición de cuentas de la gestión a los órganos de gobierno de la Entidad, que permita conocer el resultado íntegro de la gestión recaudatoria del Ayuntamiento y facilite su control. No obstante, la AMT informa en sus memorias anuales de los resultados de la gestión recaudatoria para cada ingreso y tipo de gestión, así como de su evolución respecto a ejercicios anteriores, y el Servicio de contabilidad, adscrito a la Tesorería municipal, dispone de un detalle exhaustivo de los resultados de la recaudación que puede ser consultado a través de la aplicación contable.

3.2 ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN RECAUDATORIA Y DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

3.2.1 GESTIÓN RECAUDATORIA EN PERIODO VOLUNTARIO

Los resultados que se exponen en este Epígrafe se refieren a los procedimientos de recaudación de la AMT y del Servicio de Sanciones de tráfico y de su estacionamiento, adscrito a la Concejalía de Seguridad y Recursos Humanos, por ser los órganos que realizan las gestiones recaudatorias en el periodo voluntario del Ayuntamiento de Murcia de mayor representatividad cuantitativa.

En este Epígrafe del Informe se consideran las gestiones recaudatorias en el periodo voluntario efectuadas por los gestores de los ingresos, cuyos resultados abarcan desde el inicio del periodo voluntario, mediante la emisión del recibo o la notificación de la liquidación, hasta el dictamen de las providencias de apremio por la Tesorería General.

A efectos expositivos de esta fiscalización, los ingresos que gestiona el Ayuntamiento se clasifican, por la tipología de su procedimiento de recaudación, en los siguientes:

- Ingresos por recibo del ejercicio 2012 gestionados por la AMT.
- Ingresos directos del ejercicio 2012 gestionados por la AMT, a recaudar con liquidaciones de ingreso directo o multas y sanciones.
- Ingresos de la AMT no apremiados al inicio del ejercicio 2012, que integra ingresos por recibo y liquidaciones de ingreso directo.
- Multas y sanciones de tráfico gestionadas por el Servicio de Sanciones.

GESTIÓN RECAUDATORIA EN PERIODO VOLUNTARIO DE LOS INGRESOS POR RECIBO DEL EJERCICIO 2012

La AMT, con la asistencia de la empresa contratada, gestiona la puesta al cobro en el periodo voluntario de los tributos locales de cobro periódico por recibo del Ayuntamiento, con la excepción de los recibos bimestrales de la tasa de basuras que recauda EMUASA.

La recaudación en el periodo voluntario de los tributos locales de cobro periódico por recibo se lleva a cabo en las fechas acordadas en el calendario fiscal aprobado por el Ayuntamiento de Murcia, que recoge los plazos establecidos en la ordenanza fiscal de cada tributo, de conformidad con el artículo 62.3 de la LGT. Dentro del calendario fiscal del ejercicio 2012 destacan los meses de marzo, por el inicio del plazo voluntario del IVTM, de mayo por el del IBI, y de octubre por el del IAE y el de la tasa de entrada de vehículos (vados). La duración del periodo voluntario es de, aproximadamente, dos meses.

La gestión recaudatoria en el periodo voluntario requiere la incorporación a la aplicación de gestión tributaria y recaudatoria de los padrones aprobados por el Pleno y que, de conformidad con el artículo 102 de la LGT y con el artículo 24 del RGR, son notificados colectivamente mediante edictos. Una vez incorporados los datos, se remite a las entidades colaboradoras en la recaudación, conforme determina el cuaderno 60[11], información sobre los recibos que van a salir al cobro, indicándoles las fechas de inicio y fin del periodo voluntario de cobro. Cuando los recibos están domiciliados, se envía a las entidades bancarias un fichero electrónico para que procedan al cargo en las cuentas de los contribuyentes por el procedimiento establecido en el cuaderno 19.

[11] Los cuadernos bancarios son normas y protocolos estandarizados para la comunicación mediante ficheros electrónicos entre las entidades bancarias y sus clientes.

Los recibos no domiciliados se envían a los contribuyentes por correo ordinario con indicación del plazo en el que pueden realizar el pago en las entidades colaboradoras en la recaudación. Estos recibos permiten realizar el pago de la deuda una vez superado el plazo voluntario, aplicándose el 5% del recargo del periodo ejecutivo si no ha sido notificado el apremio de la deuda.

Los procedimientos de recaudación se soportan en el Sistema de Información Tributaria (SIT), que informa de las gestiones en voluntaria realizadas sobre los recibos del ejercicio 2012, que presentan el siguiente detalle por tipo de ingreso:

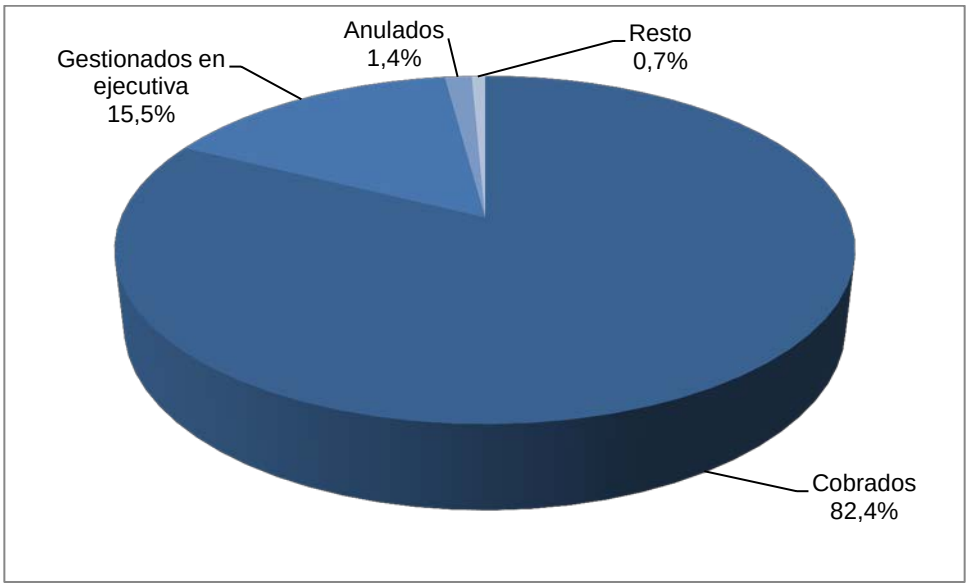
Cuadro 6. Recibos de 2012 gestionados en voluntaria por la Agencia Municipal Tributaria

(Importes en miles de euros)

	Nº deudas	Importe
IBI	375.413	113.959
IVTM	280.928	24.362
IAE	5.018	12.953
Tasas	26.293	3.838
Totales	**687.652**	**155.112**

A la fecha de remisión de los datos (23 de septiembre de 2014) se habían obtenido los siguientes resultados en relación con los 687.652 recibos del ejercicio 2012:

Gráfico 2. Situación de los recibos de 2012 gestionados en voluntaria por la Agencia Municipal Tributaria (% a 23/09/2014)



Cuadro 7. Situación de los recibos de 2012 gestionados en voluntaria por la Agencia Municipal Tributaria (a 23/09/2014)[12]

	Nº deudas	%	Importe *(miles de euros)*	%
Cobrados en gestión voluntaria	**566.920**	**82,4**	**128.891**	**83,1**
- En periodo voluntario	553.908	80,5	125.268	80,8
- En periodo ejecutivo	13.012	1,9	3.623	2,3
No cobrados en gestión voluntaria	**120.732**	**17,6**	**26.221**	**16,9**
- Gestionados en ejecutiva	106.599	15,5	21.472	13,8
- Anulados	9.509	1,4	3.334	2,2
- Fraccionados	148	0,0	66	0,0
- Suspendidos	3.154	0,5	1.081	0,7
- En trámite de anulación o apremio	1.322	0,2	268	0,2
Totales	**687.652**	**100,0**	**155.112**	**100,0**

El 80,5% de los recibos de 2012 fue recaudado en el periodo voluntario y el 1,9% en el periodo ejecutivo antes de producirse la notificación del apremio a los sujetos obligados. En relación con los pagos fuera del periodo voluntario, señalar que la Entidad no ha aplicado el recargo del 5% del periodo ejecutivo al que se refiere el artículo 28.2 de la LGT respecto de organismos públicos, situación que afecta a 560 deudas, no ajustándose, por tanto, a la previsión del artículo 28 de la LGT que, al regular los recargos del periodo ejecutivo, no establece excepción a su exigibilidad para dicho tipo de sujetos[13].

Por otra parte, el 15,5% de las deudas ha sido gestionado en vía ejecutiva por el Servicio de Recaudación.

Respecto de los recibos no cobrados en voluntaria ni apremiados, en el 1,4% de los casos han sido anulados o se ha concedido un fraccionamiento en su pago, existiendo, a 23 de septiembre de

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

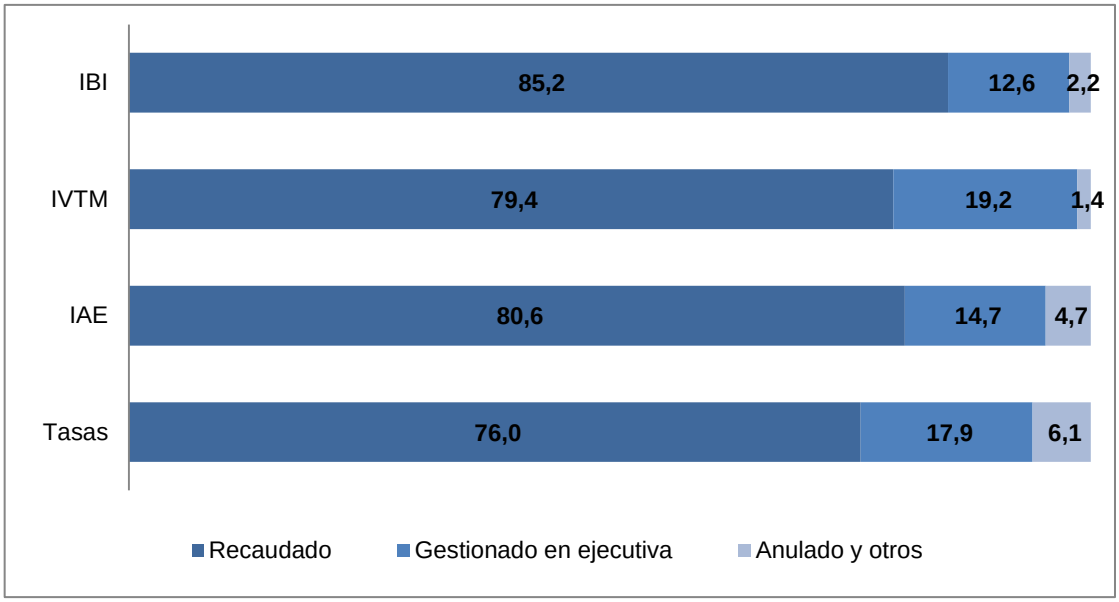
[13] El Ayuntamiento alega que las deudas de las comunidades autónomas y demás entidades de derecho público sólo pueden ser cobradas en voluntaria, apelando a la imposibilidad de apremiar las obligaciones de la Hacienda Regional de la Región de Murcia y a la inembargabilidad de sus bienes, en virtud del artículo 23.1 del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia. Sin embargo, el privilegio de la inembargabilidad, como se señala en los artículos 6 y 8 dela Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, de carácter básico de acuerdo con su Disposición final segunda, y por tanto aplicable a las comunidades autónomas por quedar incluidas en su ámbito objetivo y en consecuencia, también a la Región de Murcia, sólo alcanza a los bienes de dominio público y los patrimoniales afectos a un uso o servicio público. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha admitido, en Sentencias 166/1998 y 211/1998, la susceptibilidad de embargo de bienes patrimoniales no afectos a un uso o servicio público. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo 1011/2005, de 18 de febrero, recoge esta doctrina constitucional y añade que no se puede privar a las entidades locales de la posibilidad de utilizar, cumpliendo las prevenciones legales, los procedimientos de apremio y de practicar en ellos las diligencias de ejecución precisas para la recaudación de sus créditos tributarios cuando el sujeto obligado sea una Administración, después de haberse observado las garantías, requerimientos de pago y notificaciones legalmente establecidas.

Además, el Ayuntamiento cita la compensación de oficio como única posibilidad que tiene la Hacienda Pública para cobrar estas deudas, o en su defecto, el procedimiento de deducción sobre transferencias regulado en el artículo 60, citando lo señalado por el Tribunal Supremo en Sentencias de 18 de junio, 16 de julio y 2 de octubre de 2001, sentencia anterior a la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y al Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación en vigor. A este respecto, el Reglamento General de Recaudación, en su vigente redacción, establece en su artículo 59, bajo el título, efectos de la compensación, que, si adoptado el acuerdo de compensación, el crédito es inferior a la deuda, la parte de deuda que exceda del crédito seguirá el régimen ordinario, iniciándose el procedimiento de apremio, sin distinción alguna de si la deuda es de una entidad pública o de otro sujeto pasivo, eliminando la diferenciación que realizaba el anterior Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre y que estuvo vigente hasta el 1 de enero de 2006.

2014, un 0,5% de recibos suspendido en su ejecución, por estar recurridos administrativa o judicialmente, y un 0,2% en trámite de anulación o de apremio de la deuda.

Por tipo de ingreso, los resultados de la gestión recaudatoria en periodo voluntario son los siguientes:

Gráfico 3. Resultado de la gestión recaudatoria en voluntaria de los ingresos por recibo de 2012 de la Agencia Municipal Tributaria, por tipo de ingreso (% a 23/09/2014)



GESTIÓN RECAUDATORIA EN PERIODO VOLUNTARIO DE LOS INGRESOS DIRECTOS DEL EJERCICIO 2012

La AMT, como órgano encargado de la gestión e inspección tributaria, realiza la puesta en cobro de las liquidaciones de ingreso directo de los tributos municipales y de las multas impuestas por la incorrecta aplicación de los mismos, mediante su notificación a los obligados al pago de conformidad con las ordenanzas fiscales de cada tributo y la Ordenanza Fiscal General de Gestión, Recaudación e Inspección de los Tributos Municipales.

Según la información de la aplicación de gestión tributaria y recaudatoria del Ayuntamiento, hasta la fecha de obtención de la información –23 de septiembre de 2014– se realizaron gestiones de cobro en voluntaria sobre las siguientes deudas liquidadas en el ejercicio 2012:

Cuadro 8. Ingresos directos de 2012 gestionados en voluntaria por la Agencia Municipal Tributaria

(Importes en miles de euros)

	Nº deudas	Importe
IBI	23.826	11.799
IVTM	1.263	65
IIVTNU	4.649	5.199
IAE	918	2.911
ICIO	288	313
Tasas	8.797	8.941
Precios públicos	220	128
Multas	3.708	4.006
Totales	**43.669**	**33.362**

Procedimiento de notificación

El procedimiento recaudador se impulsa, conforme a lo previsto en el RGR, con la notificación de las liquidaciones efectuadas por la AMT, lo que inicia el periodo voluntario para satisfacer la deuda por el importe liquidado. La notificación se realiza, como norma general, mediante correo certificado en el que se incluye la carta de pago con la que el deudor puede acudir a cualquiera de las entidades colaboradoras en la recaudación para efectuar el ingreso. La AMT también realiza notificaciones directas mediante agentes notificadores y efectúa notificaciones a las personas que efectúan sus gestiones tributarias en las dependencias municipales. El Ayuntamiento no tiene habilitada la notificación a través de sede electrónica, funcionalidad que se encuentra en fase de desarrollo.

Las notificaciones que resultan fallidas provocan, por un proceso automatizado del sistema de información, su inclusión en una remesa quincenal para la publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia (BORM) de una convocatoria para que el obligado tributario se persone en las oficinas del servicio competente en los siguientes 15 días, considerándose notificada la liquidación si no se produce la personación.

El análisis de los datos de la aplicación de gestión tributaria y recaudatoria arroja los siguientes resultados en relación con la notificación de las 71.837 liquidaciones de ingreso directo realizadas por la AMT en el ejercicio 2012:

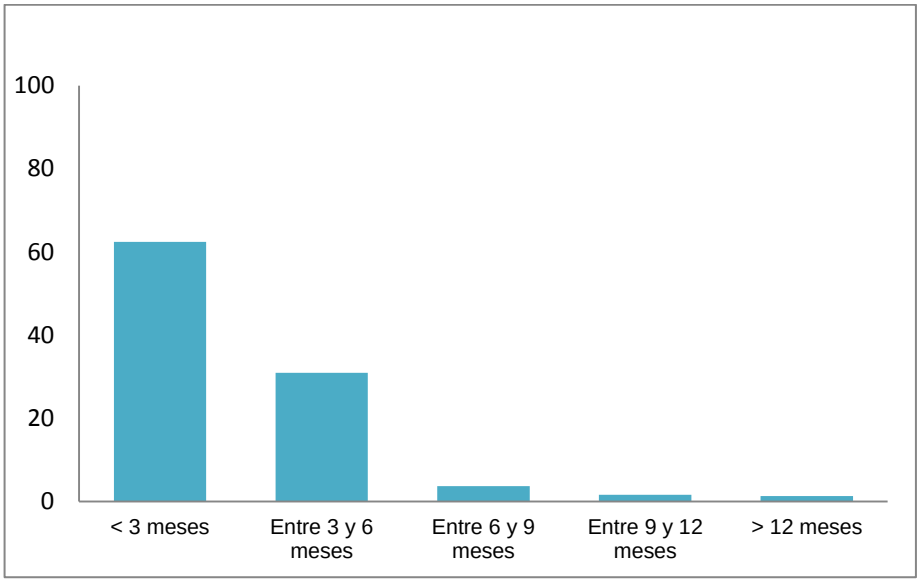
Cuadro 9. Situación del estado de notificación de las liquidaciones de ingreso directo realizadas por la Agencia Municipal Tributaria en 2012 (a 23/09/2014) [14]

	Nº deudas	%	Importe *(miles de euros)*	%
Anuladas antes de la notificación	936	2,1	932	2,8
Notificadas	42.533	97,4	32.296	96,8
No notificados:	200	0,5	134	0,4
- *En trámite de anulación*	15	0,0	8	0,0
- *Recibos pendientes de notificación*	185	0,5	126	0,4
Totales	**43.669**	**100,0**	**33.362**	**100,0**

En el 97,4% de las deudas liquidadas en el ejercicio 2012 consta un trámite del que se infiere que se hizo una notificación. El plazo medio de notificación de las deudas liquidadas en 2012 es de 83 días. El 93,4% de las deudas se notifica en un plazo inferior a seis meses. El Ayuntamiento publica en el BORM, al menos, dos anuncios al mes de resoluciones sancionadoras y de citación para la notificación por comparecencia de tributos.

En el siguiente gráfico se observa la distribución de las deudas gestionadas en cobro en función del plazo transcurrido desde la liquidación y su notificación:

Gráfico 4. Distribución de los plazos de notificación de 30.468 liquidaciones realizadas por la Agencia Municipal Tributaria en 2012 (a 23/09/2014)



Además de las deudas notificadas, la aplicación de gestión tributaria y recaudatoria informa de 936 deudas (el 2,1% del total) que han sido anuladas antes de su notificación por diferentes causas, entre las que destacan las relativas a la presentación de recursos contra las liquidaciones practicadas o contra el procedimiento sancionador.

Finalmente, a la fecha de recepción de la información por este Tribunal de Cuentas (23 de septiembre de 2014) existen 200 deudas (el 0,5% del total) respecto de las que el SIT no informa de su notificación. En 15 casos, las deudas han sido fraccionadas y respecto de 185 la Entidad

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

informa de que, por un error no identificado, el SIT no recogió la fecha de acuse de recibo de la notificación realizada, lo que ha provocado que sobre estas deudas no se hayan realizado gestiones cobratorias por el procedimiento de apremio hasta que este Tribunal de Cuentas puso de manifiesto esta circunstancia a la Entidad.

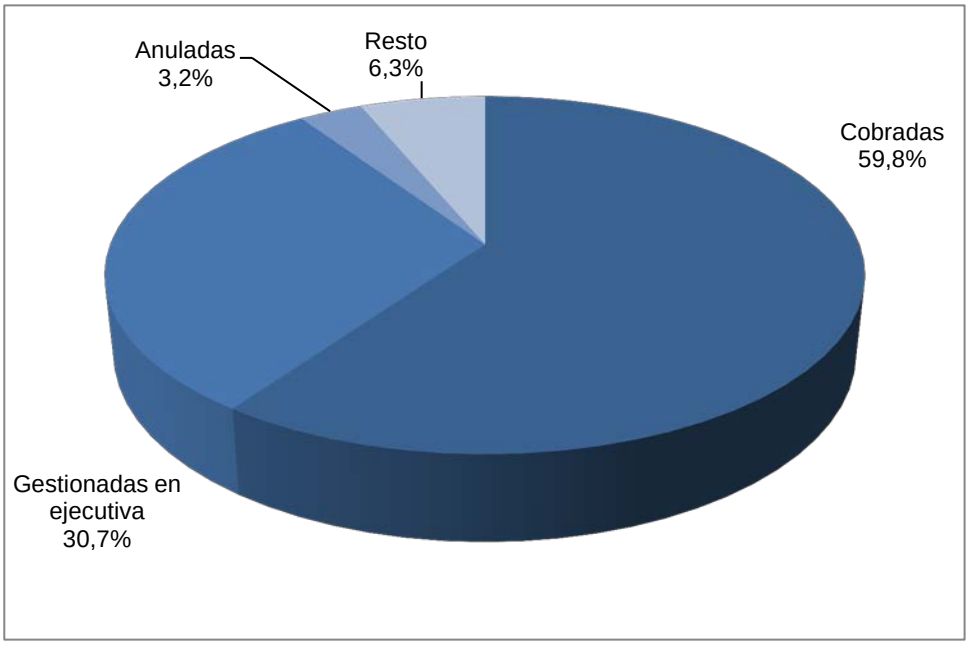
Resultados de la gestión recaudatoria

De conformidad con el artículo 62.2 de la LGT, la notificación inicia el periodo para el pago de la deuda tributaria en el periodo voluntario. 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.

La aplicación informática de gestión tributaria y recaudatoria permite controlar de forma automática el periodo voluntario considerando la fecha del acuse de la notificación, habiéndose comprobado que dicho control se ajusta a los citados plazos.

Han sido objeto de análisis en esta fiscalización los resultados de las gestiones recaudatorias de la AMT sobre las 42.533 deudas notificadas a las que se refiere el cuadro 9, con los siguientes resultados a 23 de septiembre de 2014:

Gráfico 5. Situación de los ingresos directos de 2012 gestionados en voluntaria por la Agencia Municipal Tributaria (% a 23/09/2014)



Cuadro 10. Situación de los ingresos directos gestionados de 2012 gestionados en voluntaria por la Agencia Municipal Tributaria (a 23/09/2014) [15]

	Nº deudas	%	Importe *(miles de euros)*	%
Cobrados	**25.456**	**59,8**	**16.551**	**51,2**
- En periodo voluntario	24.151	56,8	15.617	48,4
- En periodo ejecutivo sin apremiar	1.305	3,0	934	2,8
No cobrados	**17.077**	**40,2**	**15.744**	**48,8**
- Anulados	1.354	3,2	1.812	5,6
- Fraccionados	786	1,8	480	1,5
- Suspendidos	1.054	2,5	2.265	7,0
- Gestionados en ejecutiva	13.050	30,7	10.672	33,1
- En trámite de apremio o anulación	833	2,0	515	1,6
Totales	**42.533**	**100,0**	**32.295**	**100,0**

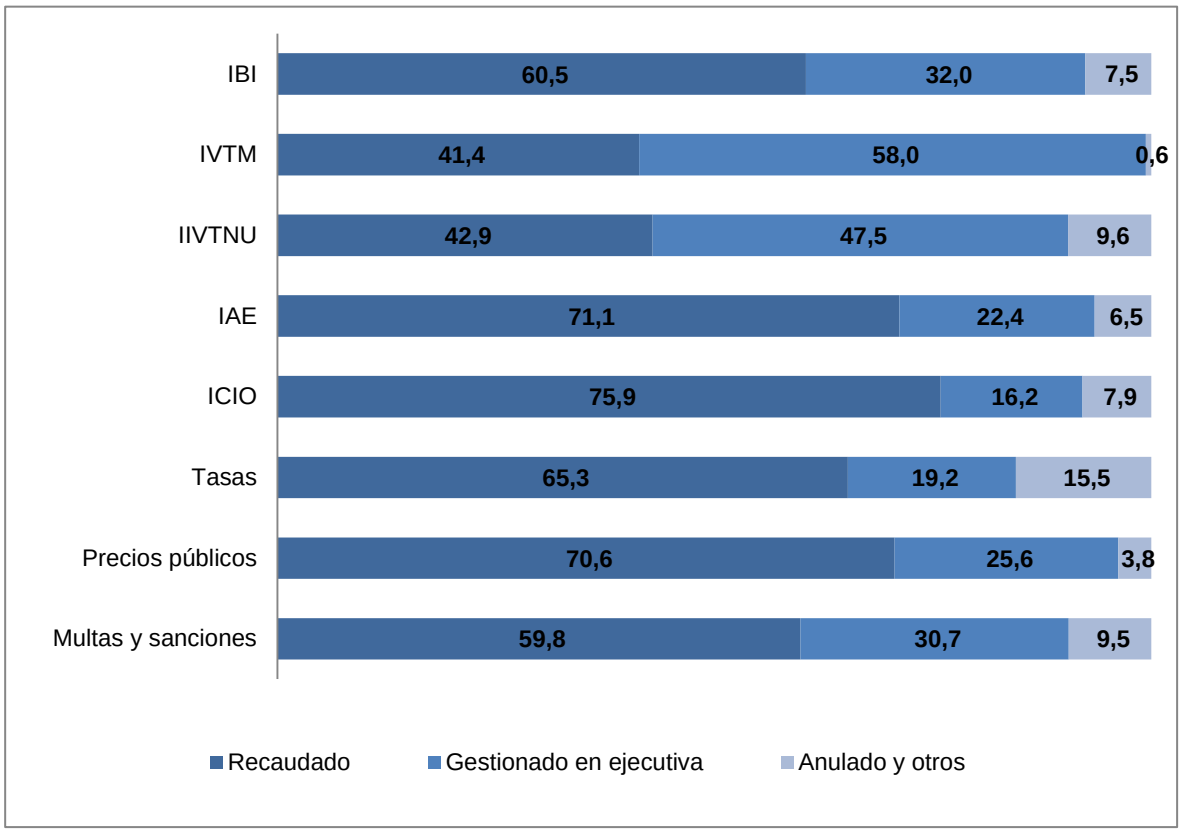
A 23 de septiembre de 2014 la AMT había recaudado el 59,8% de las deudas de ingreso directo liquidadas en 2012, la mayor parte dentro del periodo voluntario de pago (56,8% de las deudas) y, en menor proporción (3%), de forma extemporánea antes de prepararse la remesa de propuestas de apremio para la elevación a la Tesorería municipal. En 161 de estos casos el Ayuntamiento no ha aplicado el recargo del 5% del periodo ejecutivo al que se refiere el artículo 28.2 de la LGT por tratarse de organismos públicos. Por otra parte, se han gestionado por el procedimiento de apremio el 30,7% de las deudas analizadas.

En relación con el resto de liquidaciones, se han acordado bajas por anulación de las liquidaciones en el 3,2% de los casos y se ha concedido el fraccionamiento del pago sobre el 1,8% de las deudas. Además, a 23 de septiembre de 2014 se encontraban suspendidas, en virtud de recursos pendientes de resolución, el 2,5% de las liquidaciones del ejercicio 2012, manteniéndose un 2% de las deudas en trámite de apremio o de anulación. Respecto de estas últimas, el SIT mantiene en tramitación 661 deudas sobre las que se concedió un fraccionamiento, por lo que deberían haber figurado como fraccionadas.

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

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

Gráfico 6. Resultado de la gestión recaudatoria en voluntaria de los ingresos directos de 2012 de la Agencia Municipal Tributaria por tipo de ingreso (% a 23/09/2014)



Las liquidaciones de ingreso directo que presentan un mayor grado de recaudación en voluntaria son las relativas al ICIO (75,9%), al IAE (71,1%) y a los precios públicos (70,6%). Por el contrario, la menor recaudación en voluntaria se produce en el IVTM y el IIVTNU – 41,4% y 42,9%, respectivamente –, impuestos en los que es frecuente que la gestión recaudatoria de las liquidaciones de ingreso directo se gestionen en ejecutiva.

GESTIÓN RECAUDATORIA EN PERIODO VOLUNTARIO DE DEUDAS DE EJERCICIOS CERRADOS NO APREMIADAS A 1 DE ENERO DE 2012

Al inicio del ejercicio 2012 la Entidad mantenía un volumen significativo de deudas pendientes de cobro de ejercicios anteriores a dicho ejercicio sobre las que no se había impulsado la gestión recaudatoria por el procedimiento de apremio. Muchas de estas deudas se han visto afectadas por un proceso de depuración realizado entre 2012 y 2014.

Cuadro 11. Deudas de ejercicios cerrados no apremiadas a 1 de enero de 2012

(Importes en miles de euros)

	Ingresos por recibo		Ingresos directos		Total	
	Nº deudas	Importe	Nº deudas	Importe	Nº deudas	Importe
IBI	8.297	2.302	18.515	5.940	26.812	8.242
IVTM	2.392	240	735	24	3.127	264
IIVTNU	-	-	4.190	4.712	4.190	4.712
IAE	331	782	678	1.675	1009	2.457
Tasas	4.116	666	2.374	2.839	6.490	3.505
Precios públicos	-	-	42	26	42	26
Multas	-	-	1.634	1.396	1.634	1.396
Totales	**15.136**	**3.990**	**28.168**	**16.612**	**43.304**	**20.602**

El SIT informa de un total de 15.136 recibos y 28.168 liquidaciones de ingreso directo pendientes de cobro a 1 de enero de 2012, sobre los que no se había iniciado el procedimiento de apremio. La situación de estas deudas a 23 de septiembre de 2014 era la siguiente:

Cuadro 12. Situación de las deudas de ejercicios cerrados no apremiadas a 1 de enero de 2012 (a 23/09/2014)[16]

	Nº deudas	%	Importe *(miles de euros)*	%
Cobradas en gestión voluntaria	**15.870**	**36,6**	**7.799**	**37,8**
- En periodo voluntario	14.074	32,5	7.119	34,5
- En periodo ejecutivo	1.796	4,1	680	3,3
No cobradas en gestión voluntaria	**27.434**	**63,4**	**12.803**	**62,1**
- Gestionadas en apremio	15.714	36,3	5.557	27,0
- Anuladas	4.202	9,7	4.276	20,7
- Fraccionadas	240	0,6	82	0,4
- Suspendidas	5.721	13,2	2.384	11,6
- En trámite de apremio o anulación	1.557	3,6	504	2,4
Totales	**43.304**	**100,0**	**20.602**	**100,0**

El 36,6% de las deudas pendientes de cobro al iniciarse el ejercicio 2012 habían sido recaudadas a 23 de septiembre de 2014. Además, en el 36,3% de los casos se ha impulsado su recaudación por el procedimiento de apremio y en el 0,6% de las deudas se ha concedido un fraccionamiento en el pago.

El resto de deudas han sido anuladas (9,7%), se mantienen en estado de suspensión cautelar (13,2%) o se encuentran en algún trámite de gestión de anulación o de apremio (3,6%), según el siguiente detalle, apreciándose riesgo de prescripción de las deudas más antiguas:

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

Cuadro 13. Antigüedad y situación de las deudas de ejercicios cerrados no apremiadas a 1 de enero de 2012 que no han sido cobradas ni apremiadas (a 23/09/2014) [17]

Ejercicio de liquidación	Nº de liquidaciones	Importe *(miles de euros)*	Situación a 23/09/2014		
			Anuladas	Propuestas de anulación y otras	Suspendidas
2002-2007	70	13.804	21	6	43
2008	131	55	25	0	106
2009	773	168	369	24	380
2010	2.628	2.082	224	61	2.343
2011	7.878	3.477	3.563	1.466	2.849
TOTAL	**11.480**	**19.586**	**4.202**	**1.557**	**5.721**

Deudas anuladas y propuestas de anulación

Desde 2012 y hasta la fecha de obtención de la información, la AMT ha resuelto la anulación de 4.202 de las deudas no apremiadas al inicio del ejercicio 2012, la mayoría de ellas motivadas por revisiones catastrales y bajas en el censo del IBI, y en la resolución de recursos contra el procedimiento que origina la liquidación del tributo o la imposición de la multa.

Entre los motivos de anulación destacan los de 192 expedientes, por importe de 47 miles de euros, relativos a la declaración de prescripción del derecho, en su mayoría a instancia del sujeto pasivo.

Por otra parte, el SIT informa, a 23 de septiembre de 2014, de 1.557 deudas en trámite de gestión que, en su mayoría, han resultado anuladas antes de la fecha de finalización de los trabajos. No obstante, en 163 casos la aplicación no ha registrado la anulación de las deudas tras la concesión de un fraccionamiento en el pago y, en 17 casos, por importe de 8 miles de euros, no se han realizado actuaciones de cobro en el periodo ejecutivo a consecuencia de errores no identificados por la Entidad.

Deudas suspendidas

Las 5.721 deudas que figuran suspendidas tienen por causa la suspensión cautelar en el curso de procedimientos judiciales (situaciones concursales) o de reclamaciones tributarias, con el siguiente detalle.

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

Cuadro 14. Antigüedad de la suspensión de recibos de ejercicios anteriores a 2012[18]

Ejercicio de suspensión	Nº de liquidaciones	Importe *(miles de euros)*
2009	84	19
2010	961	263
2011	2.186	927
2012	1898	812
2013	390	275
2014	202	87
TOTAL	**5.721**	**2.383**

En respuesta a la comunicación de este Tribunal, la Entidad ha informado de que las 3.231 deudas suspendidas con anterioridad a 2012 se refieren en todos los casos a contribuyentes que se encuentran en situación concursal. De estas, al cierre de los trabajos de campo se habría levantado la suspensión de 1.780 deudas, con el siguiente resultado: 1 deuda se ha cobrado, otra está en trámite de anulación y otras 2 en trámite de notificación de la providencia de apremio; las 1.776 deudas restantes han sido apremiadas.

Finalmente, la Entidad informa de que se realizan periódicamente comprobaciones sobre la fase concursal en la que se encuentran 1.451 deudas, con el objeto de determinar si procede levantar la suspensión y dictar las providencias de apremio.

GESTIÓN RECAUDATORIA EN PERIODO VOLUNTARIO DE MULTAS DE TRÁFICO Y ESTACIONAMIENTO

El Servicio de Sanciones de tráfico y estacionamiento, adscrito a la Concejalía de Seguridad y Recursos Humanos, tiene encomendado el ejercicio de la función recaudatoria en periodo voluntario de los ingresos directos por la imposición de multas de tráfico y de estacionamiento.

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[19].

Como ya se ha señalado al delimitar el ámbito objetivo de la 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. 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.

---

18 Los importes del cuadro se refieren al principal del documento cobratorio.

19 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 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 Murcia dispone de una Ordenanza Municipal de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobada por el Pleno el 28 de junio de 2006 y de una Ordenanza del servicio de regulación y control del estacionamiento en la vía pública, aprobada por el Pleno el 7 de julio de 2010.

El Servicio no dispone de manuales ni instrucciones escritas relativas a sus procedimientos de gestión recaudatoria, resultando los procesos que se describen en este Epígrafe del contraste entre la información obtenida y los resultados de la revisión de sus registros informáticos. El Servicio dispone de una aplicación informática de elaboración propia, distinta del SIT, en la que, junto a las denuncias emitidas y los trámites del procedimiento sancionador, se registran los resultados de las gestiones recaudatorias en el periodo voluntario hasta el apremio de las deudas.

El procedimiento sancionador que da lugar a la imposición de sanciones pecuniarias tiene por origen las denuncias por infracciones de tráfico y de estacionamiento. La grabación de las denuncias en la aplicación informática se efectúa, en la mayoría de los casos, automáticamente a través de dispositivos electrónicos manejados por la policía local y por el personal de la empresa concesionaria del Servicio de Aparcamiento Regulado.

La propia naturaleza de los expedientes sancionadores conlleva una mayor dificultad para efectuar las notificaciones a los sujetos infractores a consecuencia de los posibles errores en la toma de datos o de la complejidad para recabar la información sobre el domicilio en el que efectuar la notificación, situación que afecta sobre todo a los no residentes en la Región de Murcia y que ha originado la prescripción de infracciones y la anulación de denuncias. Para solucionar esta situación, desde marzo de 2012 se realizan publicaciones en el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA) de la Dirección General de Tráfico, órgano adscrito al Ministerio del Interior, y a partir de diciembre de 2013 se dispone de un acceso al buscador de la base de datos de este órgano.

Por otra parte, en las infracciones cometidas por extranjeros, el Ayuntamiento de Murcia no ha habilitado sistemas de colaboración con la Administración del Estado para ampararse en los acuerdos que ésta tenga suscritos con las Administraciones de otros Estados.

Según la información facilitada por el Servicio de Sanciones de tráfico y de estacionamiento, durante el ejercicio 2012 registró un total de 142.197 denuncias relativas a infracciones de tráfico y de estacionamiento (ORA) y realizaba gestiones sobre 65.037 denuncias de ejercicios anteriores. A la fecha de obtención de los datos para esta fiscalización, el 9 de enero de 2015, el 15,7% de las citadas denuncias (32.514) no había generado derechos económicos por anulación del expediente sancionador y existían procedimientos en tramitación sobre el 4,2% de las denuncias (8.727).

Por consiguiente, el objeto de esta fiscalización se extiende a las 165.993 denuncias restantes (80,1%) de las que resultan derechos gestionados en cobro por el Servicio durante el ejercicio 2012, según el siguiente detalle por tipo de sanción:

Cuadro 15. Sanciones de tráfico en gestión de cobro en periodo voluntario en 2012 (a 09/01/2015)

(Importes en miles de euros)

	Nº deudas	Importe
Multas de tráfico	72.870	11.119
Multas de estacionamiento (ORA)	93.123	2.561
Totales	**165.993**	**13.680**

Resultados de la gestión recaudatoria del Servicio

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 seguirá 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.

Los resultados de la gestión recaudatoria del Servicio a la fecha de obtención de los datos para esta fiscalización, el 9 de enero de 2015, en relación con las multas referidas a denuncias de 2012 o pendientes de resolución a 1 de enero de dicho ejercicio, se detallan a continuación:

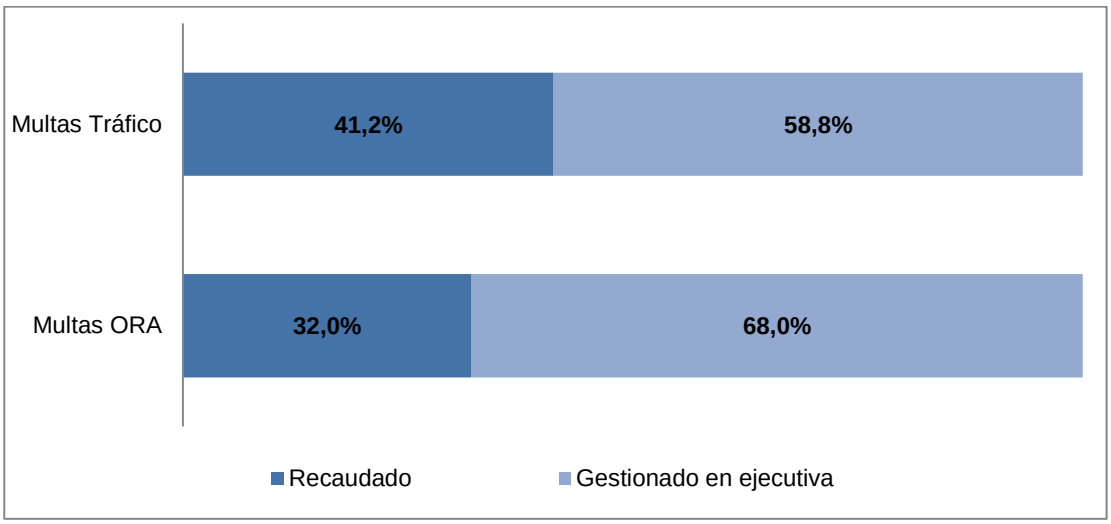
Cuadro 16. Situación de las sanciones de tráfico en gestión de cobro en periodo voluntario en 2012 (a 9/01/2015)[20]

	Nº deudas	%	Importe cobrado *(miles de euros)*	%
Cobradas	**59.867**	**36,1**	**2.631**	**23,5**
- Cobrada de menos	176	0,1	7	0,1
- Con reducción del 50%	58.058	35,0	2.445	21,8
- Sin reducción	1.531	0,9	171	1,5
- Cobrado de más	102	0,1	8	0,1
Apremiadas	**106.126**	**63,9**	**8.585**	**76,5**
Totales	**165.993**	**100,0**	**11.216**	**100,0**

Según la información facilitada por el Servicio de Sanciones de tráfico, el 36,1% de las multas analizadas fue recaudado y el 63,9% restante fue gestionado en apremio, bien por el propio Ayuntamiento, bien por la Agencia Regional de Recaudación, a la que el Ayuntamiento delega la gestión recaudatoria en el periodo ejecutivo cuando el domicilio fiscal del deudor está fuera del municipio. Los resultados de la gestión recaudatoria en periodo voluntario son los siguientes, por tipo de ingreso:

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

Gráfico 7. Resultado de la gestión recaudatoria del Servicio de Sanciones por tipo de ingreso (% a 09/01/2015)



Entre las deudas pagadas con anterioridad a su apremio, en la mayoría de los casos se ha admitido el pago reducido del 50%. A este respecto ha de tenerse en cuenta que las cartas de pago de las multas no incluyen ningún tipo de control sobre la fecha en la que se practica la notificación, por lo que pueden abonarse con reducción en cualquier momento y beneficiarse de la misma durante un periodo superior al concedido, sin que se haya exigido el pago de lo no abonado en el caso de que la multa se hubiera pagado con reducción transcurrido el plazo previsto en la normativa para beneficiarse de la bonificación.

De las comprobaciones realizadas sobre la información que ofrece la aplicación informática del Servicio se infiere que 2.701 multas cobradas por importe de 100 miles de euros se beneficiaron de la reducción del 50% a pesar de haberse abonado con posterioridad al plazo de 20 días desde la fecha de acuse de recibo del decreto de incoación, de la publicación del edicto o de la fecha de entrega de la carta de pago[21].

Por otra parte, se ha observado un total de 176 sanciones en las que el importe abonado no responde al pago total de la sanción, sin que el Servicio haya realizado gestión adicional alguna dirigida a lograr el íntegro cumplimiento de lo no abonado, si bien su importe es poco significativo..

Finalmente, el Servicio tampoco realiza un control de la finalización del periodo voluntario de pago y la fecha que facilita la aplicación no es fiable, con la consecuencia de que no se exige el recargo del 5% por cobro extemporáneo en los supuestos en los que este se realiza iniciado el periodo ejecutivo y con anterioridad a su apremio.

A este respecto ha de tenerse en cuenta que la periodicidad con la que se remiten las sanciones pendientes de cobro a los órganos gestores de su recaudación en vía ejecutiva no toma en cuenta la finalización individualizada del periodo voluntario de pago de las sanciones, sino que se establece en función del volumen de sanciones firmes pendientes de cobro, por lo que el periodo de tiempo en el que se puede pagar sin recargos puede variar sustancialmente en función del tiempo que transcurre desde que la sanción adquiere firmeza hasta que se aprueba la providencia de apremio.

[21] La Entidad, en el texto de su alegación 1.9, indica que 1.400 expedientes de los identificados por el Tribunal de Cuentas en el texto remitido a alegaciones, habrían sido abonados dentro del plazo de 20 días para beneficiarse de la bonificación prevista en la normativa, si bien en la documentación aportada únicamente se justifica esta circunstancia para 1.160 expedientes.

3.2.2 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 y de los recargos del periodo ejecutivo no satisfechos por las deudas pagadas fuera de este plazo se realizará por el procedimiento de apremio.

Este procedimiento se inicia con la notificación de la providencia de apremio dictada por el Tesorero municipal. Las posteriores gestiones recaudatorias de las deudas apremiadas se atribuyen al Servicio de Recaudación en relación con todos los ingresos de derecho público del Ayuntamiento de Murcia y de sus organismos autónomos que no hayan sido satisfechos por los contribuyentes en el periodo voluntario.

El procedimiento de elaboración y control de las propuestas de apremio difiere en función del tipo de liquidación y del órgano que gestiona en voluntaria el ingreso:

- El control del vencimiento del periodo voluntario de pago e impulso de los ingresos gestionados por la AMT corresponde al Servicio de Recaudación, con la asistencia de la empresa adjudicataria del contrato. Los ingresos liquidados se incluyen automáticamente en remesas de apremio al inicio del periodo ejecutivo y el Tesorero municipal dicta las providencias de apremio diariamente con plazos generalmente inferiores a la semana desde la formulación de la propuesta. Los apremios con mayores retrasos se deben a diversa casuística en la gestión de las deudas, tales como la resolución de recursos o la presentación de solicitudes de fraccionamiento.
- El impulso de las gestiones ejecutivas sobre multas de tráfico y estacionamiento corresponde al Servicio de Sanciones, que agrupa lotes de deudas pendientes de cobro sin una periodicidad preestablecida. Durante el ejercicio 2012 este Servicio realizó 3 propuestas de apremio.
- El impulso ejecutivo de los demás de ingresos corresponde al Servicio de Contabilidad, dependiente de la Tesorería, que forma los lotes de deudas que propone en apremio. Este Servicio controla la notificación de las liquidaciones practicadas por los gestores anotando en la aplicación de contabilidad la fecha en que esta se produce conforme a la documentación justificativa remitida por los servicios gestores. A este respecto, el Servicio de Contabilidad de Ingresos realiza un control de la notificación de las deudas con la finalidad de detectar las pendientes de notificar, instando a los servicios gestores en voluntaria a comunicar la notificación de las deudas y así evitar la prescripción de las pendientes de cobro. No obstante, dicho control no se encuentra regulado, lo que puede dificultar la exigencia del cumplimiento de sus requerimientos.

Toda la gestión recaudatoria por el procedimiento de apremio se soporta en el SIT, aplicación en la que se registran los ingresos gestionados en voluntaria por la AMT y a la que se incorporan las deudas de ingreso directo de otros gestores en voluntaria que son apremiadas por el Tesorero municipal, entre ellas las relativas a sanciones de tráfico y de estacionamiento.

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

Cuadro 17. 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

(Importes en miles de euros)

	Ejercicio 2012		Ejercicios cerrados		Totales	
	Nº deudas	Importe	Nº deudas	Importe	Nº deudas	Importe
IBI	67.303	25.438	143.725	30.745	211.028	56.183
IVTM	60.800	5.074	209.404	16.128	270.204	21.202
IIVTNU	3.019	2.192	10.786	9.276	13.805	11.468
IAE	1.217	2.014	8.688	8.380	9.905	10.394
ICIO	69	256	729	1.994	798	2.250
Otros impuestos indirectos	-	-	-	-	-	-
Tasas	24.612	2.791	79.453	7.018	104.065	9.808
Precios públicos	150	137	369	172	519	309
Contribuciones especiales	-	-	-	-	-	-
Multas	41.778	12.942	58.127	23.803	99.905	36.745
Infracciones y otras tasas	3.488	1.182	10.883	2.396	14.371	3.578
Totales	**202.436**	**52.026**	**522.164**	**99.912**	**724.600**	**151.938**

Los débitos gestionados por el procedimiento de apremio en el ejercicio 2012 se refieren, mayoritariamente, a deudas liquidadas en ejercicios cerrados y, en menor medida, a ingresos del ejercicio corriente.

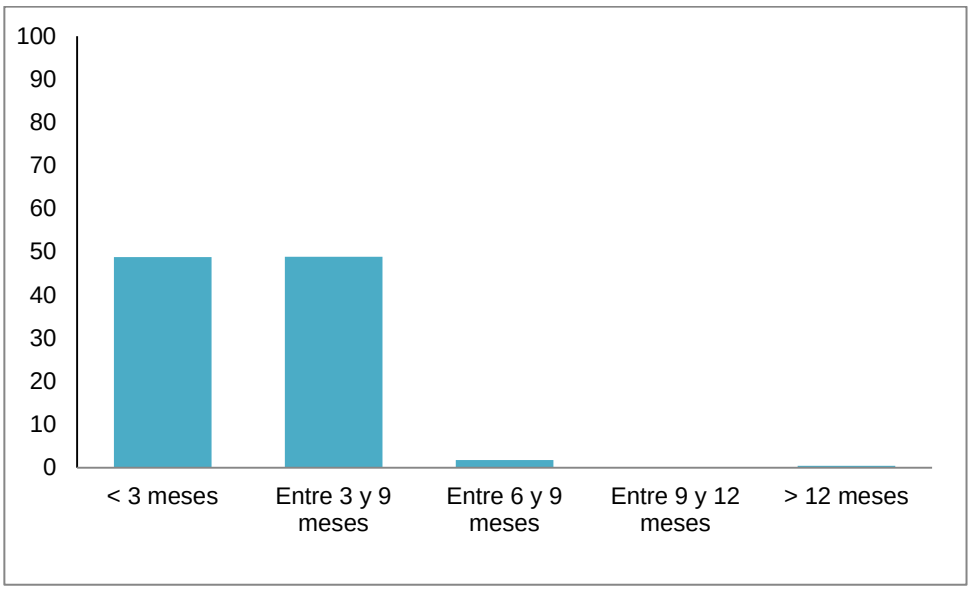
Notificación de las providencias de apremio

El Servicio de Recaudación notifica las deudas apremiadas por el Tesorero mediante correo certificado o por la comparecencia del deudor en las oficinas de la AMT. Cuando resulta fallida la notificación por correo, el Servicio de Recaudación publica un anuncio en el BORM para que el sujeto obligado al pago se persone en el plazo de 15 días en las oficinas de atención al contribuyente, considerándose que la providencia está notificada si transcurrido ese plazo no se produce la personación.

El documento de “Notificación Providencia de Apremio” incluye la carta de pago informándose de los plazos de ingreso, 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.

El plazo medio de notificación de las providencias de apremio dictadas en 2012 –en aquellos supuestos en los que existe constancia de acuse de recibo de la notificación– es de 100 días, siendo poco frecuentes los supuestos en los que se ve retrasada la notificación más de 6 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 8. Distribución de los plazos de notificación de 177.024 deudas apremiadas en 2012 (a 23/09/2014)



Por otra parte, en relación con las 724.600 deudas gestionadas en apremio en 2012, el SIT informa de 195 deudas sobre las que, a 23 de septiembre de 2014, no se había notificado la providencia de apremio, en su mayoría depuradas con posterioridad a consecuencia de incorrecciones en el domicilio o en el identificador fiscal. En 6 casos se advierten errores no identificados por la Entidad que impidieron que se realizaran las gestiones recaudatorias correspondientes.

Resultados de la gestión recaudatoria por el procedimiento de apremio

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.

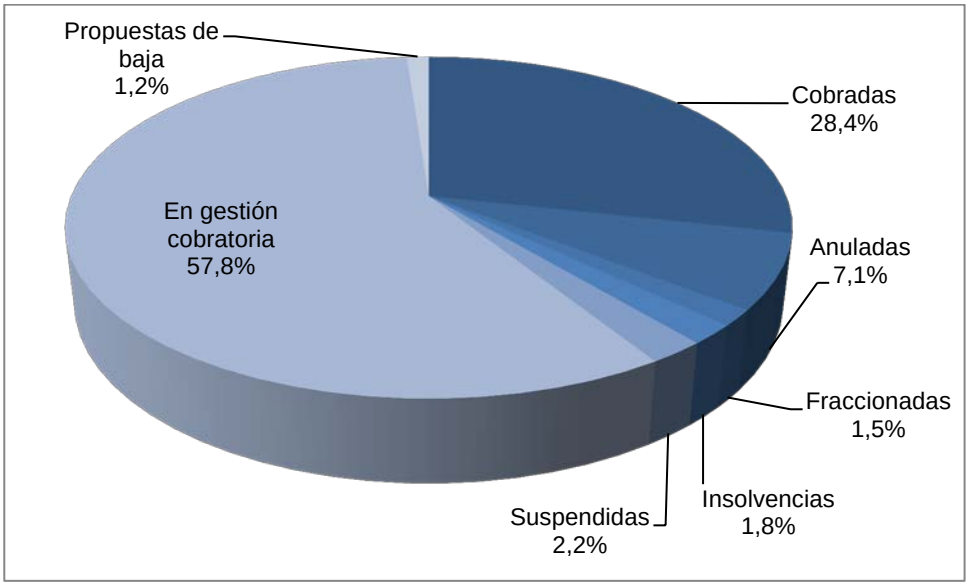
b) Si la notificación de la providencia se realiza entre los días 16 y último de cada mes, desde la fecha de recepción de la notificación hasta el día 5 del mes siguiente o, si éste no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente.

Transcurrido el plazo reglamentario desde la notificación de la providencia de apremio sin que se produzca el pago, se procede al embargo de los bienes y derechos del obligado al pago. El artículo 169.2 de la LGT establece un orden para los embargos que se puede alterar en aras de una mayor eficacia y prontitud en el cobro de la deuda, siempre que no se cause con ello perjuicio a terceros. Entre otros, los embargos pueden ser de cuentas, de sueldos y salarios, de vehículos y de bienes inmuebles.

La Entidad se ha adherido al Convenio de colaboración entre la AEAT y la FEMP en materia de intercambio de información tributaria y colaboración en la gestión recaudatoria con las entidades locales, por lo que tiene acceso al procedimiento de traba de las devoluciones tributarias solicitadas por los contribuyentes que a la vez son deudores con deudas tributarias en fase de embargo de las entidades locales.

Se han analizado las gestiones recaudatorias en el periodo ejecutivo de las 724.600 deudas gestionadas en apremio en 2012, con los siguientes resultados a 23 de septiembre de 2014:

Gráfico 9. Situación de las deudas en gestión de cobro en periodo ejecutivo en 2012 (a 23/09/2014)



Cuadro 18. Situación de las deudas en gestión de cobro en periodo ejecutivo en 2012 (a 23/09/2014)[22]

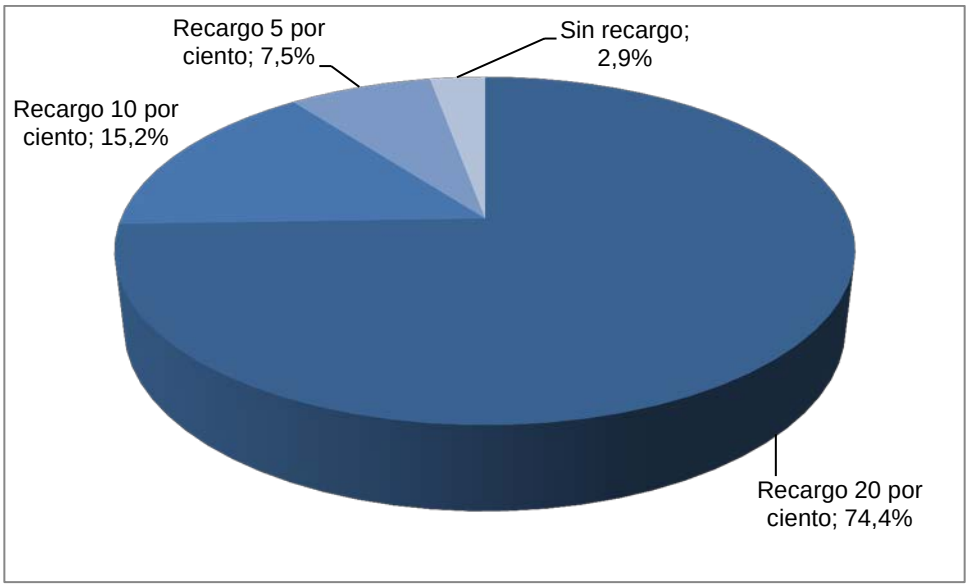
	Nº deudas	%	Importe *(miles de euros)*	%
Cobradas	206.147	28,4	38.906	25,6
Fraccionadas	10.846	1,5	2.992	2,0
Anuladas	51.193	7,1	15.567	10,2
Canceladas por insolvencia	13.321	1,8	5.166	3,4
Propuestas de baja	8.467	1,2	9.149	6,0
Suspendidas	15.733	2,2	9.491	6,2
En gestión cobratoria ejecutiva	418.893	57,8	70.864	46,6
Totales	**724.600**	**100,0**	**152.135**	**100,0**

Deudas cobradas

A 23 de septiembre de 2014 el Ayuntamiento había recaudado el 28,4% de las deudas en gestión de cobro en periodo ejecutivo en 2012. Del análisis de la información facilitada y de las pruebas realizadas sobre una muestra de expedientes se deduce que se aplicaron en cada caso los recargos del periodo ejecutivo y los intereses de demora previstos en el artículo 28 de la LGT, con el siguiente detalle:

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

Gráfico 10. Recargo aplicado (% a 23/09/2014)



De la información facilitada se infiere, de forma aproximada, que el 74,4% de la recaudación se realiza con el recargo de apremio del 20%, el 15,2% con el recargo de apremio reducido del 10%. Las deudas apremiadas sobre las que se aplica el recargo del periodo ejecutivo del 5% son aquellas que se pagan antes de la notificación de la providencia de apremio.

El 2,9% de las deudas se abonó sin ningún tipo de recargo del periodo ejecutivo, en su mayoría por concurrir en ellas circunstancias determinantes de su reposición al periodo voluntario. Únicamente se observan incidencias en relación con 1.486 deudas, de organismos oficiales a los que el Ayuntamiento no exige recargos, por importe de 2.979 miles de euros, y 19 deudas afectadas por errores en su registro, por importe de 2 miles de euros.

Las comprobaciones dirigidas a verificar la adecuación de los recargos e intereses de demora liquidados en el periodo ejecutivo han evidenciado que, en general, 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.

Deudas anuladas y canceladas por insolvencia

A 23 de septiembre de 2014 un total de 51.193 deudas gestionadas en apremio en 2012 habían sido anuladas y se habían cancelado otras 13.321 deudas por insolvencia del deudor, al no prosperar las actuaciones de embargo realizadas en los últimos ejercicios. Con estas bajas la Entidad ha depurado gran parte de las deudas de los ejercicios 1989 a 2008 cuyo derecho al cobro habría prescrito, con el detalle que se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 19. Antigüedad de las deudas anuladas desde 2012 hasta el 23 de septiembre de 2014[23]

Ejercicio liquidación	Anulaciones		Cancelaciones por insolvencia		Propuestas de baja	
	Nº de liquidaciones	Importe	Nº de liquidaciones	Importe	Nº de liquidaciones	Importe
1989-2008	25.140	5.205	12.296	2.241	6.407	1.640
2009	4.583	1.039	318	108	400	144
2010	4.921	1.747	311	101	483	174
2011	8.784	4.307	293	2.705	619	424
2012	7.765	3.269	103	11	558	6.767
TOTAL	**51.193**	**15.567**	**13.321**	**5.166**	**8.467**	**9.149**

La antigüedad de los fallidos alcanza hasta el ejercicio 1990 y estos se refieren, fundamentalmente, al IBI, al IVTM, a la tasa de basuras y a multas de tráfico y otras sanciones. Entre los débitos que causan baja por anulación o insolvencia se incluyen 23.835 deudas, por importe de 3.383 miles de euros, que se habrían declarado prescritas de oficio o a instancia del obligado al pago.

Adicionalmente, en el SIT se informa de 8.467 deudas sobre las que consta una propuesta de baja. Entre estas deudas, se identifican 3.647 casos en los que la propuesta es anterior al ejercicio 2014. La Entidad informa de que 1.610 de estas deudas se mantienen a la finalización de los trabajos de campo en trámite de gestión de cancelación, por declaración de crédito incobrable, o anulación por prescripción. Sobre el resto de deudas la Entidad habría resuelto el expediente, con la excepción de 208 deudas que por distintos errores se mantienen en trámite de anulación en el SIT, ya que habiendo sido anuladas o fraccionadas por el órgano competente del ayuntamiento, el SIT no habría registrado esta circunstancia por lo que debería procederse a su corrección.

Deudas suspendidas

El SIT informa, a la fecha de obtención de los datos para esta fiscalización -el 23 de septiembre de 2014-, de 15.733 deudas, por importe de 9.491 miles de euros, cuya ejecución se encuentra suspendida cautelarmente en el curso de algún procedimiento judicial, la mayoría relativos a la situación concursal del deudor..

En el siguiente cuadro se detalla la antigüedad de las deudas y el ejercicio en que fueron suspendidas cautelarmente:

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

Cuadro 20. Antigüedad de las deudas apremiadas con suspensión cautelar[24]

Ejercicio de liquidación	Nº de liquidaciones	Importe *(miles de euros)*	Ejercicio de suspensión			
			Anterior a 2012	2012	2013	2014
1993-2008	3.973	1.644	1.007	1.197	1.238	531
2009	2.022	1.209	548	545	609	320
2010	2.375	2.154	416	693	632	634
2011	4.659	2.451	398	937	1.814	1.510
2012	2.704	2.033	-	358	1.338	1.008
TOTAL	**15.733**	**9.491**	**2.369**	**3.730**	**5.631**	**4.003**

Como se observa, a 23 de septiembre de 2014 la Entidad mantenía en estado de suspensión 3.973 deudas de ejercicios previos a 2009, las más antiguas con origen en 1993. Tras la comunicación a la Entidad, esta informa de que a la fecha de la finalización de los trabajos se ha levantado la suspensión de 267 de estas deudas, de las que se tramita un expediente de prescripción en 2 casos. Además, se han identificado 39 deudas sobre las que, por errores humanos o informáticos, no se habría adoptado el levantamiento de la suspensión. Respecto del resto -3.667 deudas- la Entidad realiza comprobaciones periódicas con el objeto de determinar su situación..

Deudas en gestión de cobro a 23 de septiembre de 2014

El SIT informa de 418.893 deudas, por importe de 70.864 miles de euros, que a la fecha de obtención de información se encuentran en proceso de gestión cobratoria en vía ejecutiva.

Cuadro 21. Situación de las deudas en trámite de gestión cobratoria en apremio por la Agencia Municipal Tributaria en 2012 (a 23/09/2014)[25]

	Nº deudas	%	Importe *(miles de euros)*	%
- Sin notificación de la providencia	195	0,0	83	0,1
- Repuestas a voluntaria o en trámite	5	0,0	4	0,0
- Con actuaciones de embargo	417.925	99,8	66.935	94,5
- Sin constancia de actuaciones ejecutivas	768	0,2	3.842	5,4
Totales	**418.893**	**100,0**	**70.864**	**100,0**

Del análisis de la información proporcionada y de las pruebas realizadas se concluye que, en el 99,8% de las deudas, la Entidad ha realizado actuaciones dirigidas a realizar el cobro mediante el embargo del efectivo y de los bienes de los deudores tributarios. La fecha de la última actuación es anterior al ejercicio 2014 en un número significativo de deudas, evidenciándose dificultades para hacer efectivo el cobro de aquellas con mayor antigüedad.

En 5 casos las actuaciones de embargo no se efectúan por la reposición de las deudas al periodo voluntario, en virtud de resolución administrativa, y en 195 casos porque se encuentran en fase de notificación de la providencia de apremio.

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

Por otra parte, a 23 de septiembre de 2014 se identifican 768 casos en los que el SIT no registra actuaciones ejecutivas por diferentes motivos: en 638 casos por referirse a organismos oficiales sobre los que la Entidad no realiza actuaciones de embargo; en 84 casos por existir errores en el identificador fiscal que no han podido ser subsanados; en el resto de casos hay actuaciones posteriores que dan lugar al cobro o anulación, con la salvedad de 7 deudas, por importe de 1 miles de euros, afectadas por errores que desconocía la Entidad y que habrían impedido la ejecución de los embargos.

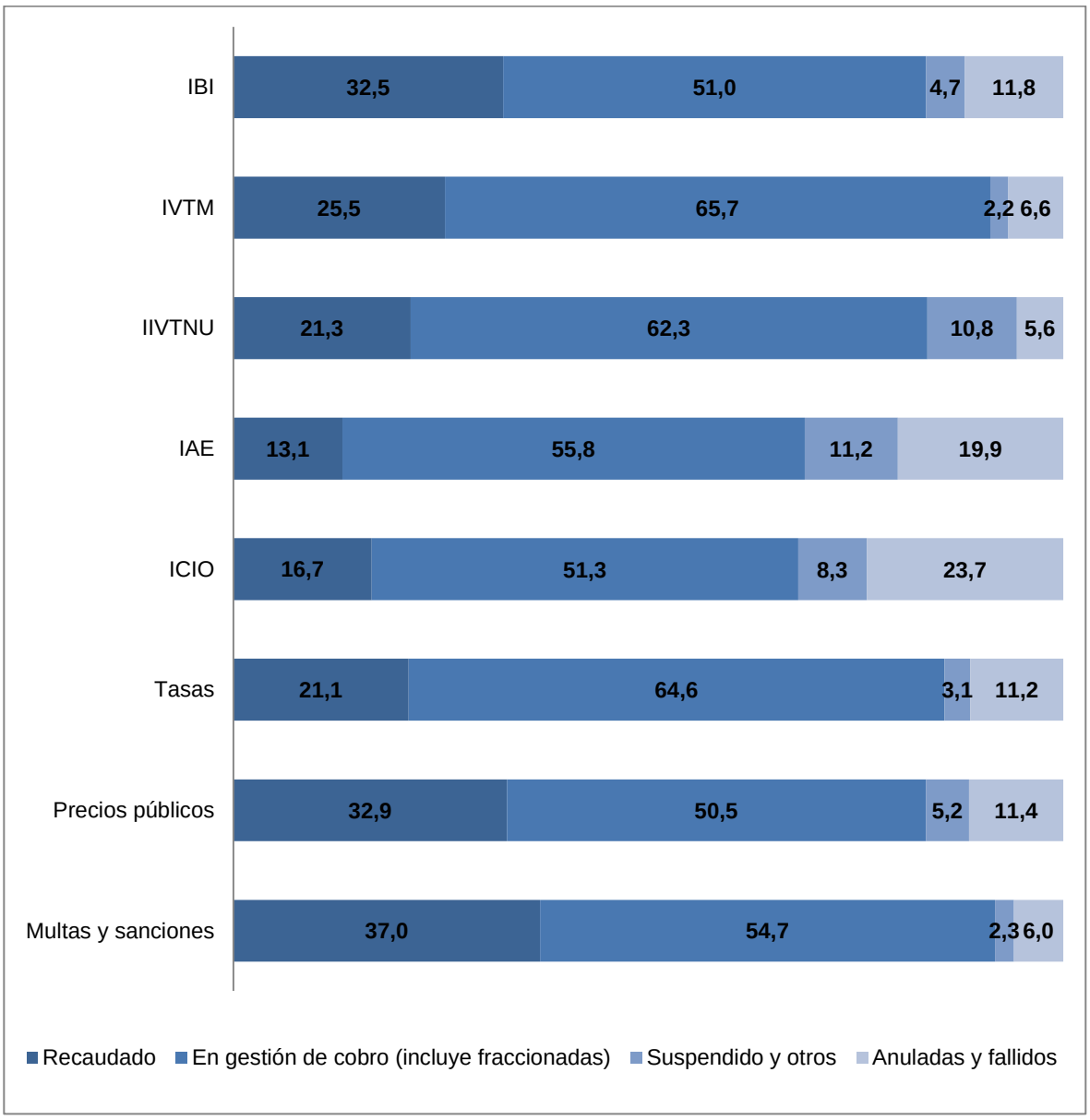
Cuadro 22. Antigüedad de las deudas apremiadas con actuaciones en ejecutiva[26]

Ejercicio liquidación	Nº de liquidaciones	Importe *(miles de euros)*	Ejercicio de última actuación ejecutiva				
			Sin actuación	Anterior a 2012	2012	2013	2014
1993-2008	165.876	20.441	16	52	20	190	165.598
2009	46.150	7.790	28	24	3	29	46.066
2010	53.580	9.929	26	5	5	73	53.471
2011	74.483	15.427	76	7	3	286	74.111
2012	78.609	17.194	627	4	4	205	77.769
TOTAL	**418.698**	**70.781**	**773**	**92**	**35**	**783**	**417.015**

Por tipo de ingreso, los resultados de la gestión recaudatoria en periodo ejecutivo son los reflejados en el siguiente gráfico:

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

Gráfico 11. Resultado de la gestión recaudatoria en periodo ejecutivo por tipo de ingreso (% a 23/09/2014)



Los ingresos con mayor índice de recaudación son las multas y sanciones (37,0%), los precios públicos (32,9%) y el IBI (32,5%). Los ingresos de menor recaudación en periodo ejecutivo se producen en relación con el IAE y el ICIO, con el 13,1% y 16,7%, respectivamente.

3.3 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 Murcia 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 418.619 miles de euros –245.801 miles de euros del ejercicio corriente y 172.818

miles de euros de los ejercicios cerrados–, con el siguiente detalle, resumido para cada uno de los ingresos del ámbito objetivo de la fiscalización:

Cuadro 23. Detalle de la Liquidación del presupuesto de ingresos del ejercicio 2012. Ingresos del ámbito objetivo de la fiscalización

(miles de euros)

	Derechos reconocidos	Anulaciones	Cancelaciones	Recaudación bruta	Derechos ptes cobro 31/12/2012
IBI	126.295	1.747	269	101.727	22.552
IVTM	24.842	208	44	21.369	3.221
IIVTNU	9.175	422	0	5.317	3.436
IAE	17.515	226	0	12.807	4.482
ICIO	2.684	7	8	2.041	628
Tasas	41.575	820	2	35.637	5.116
Precios públicos	2.687	6	0	2.552	129
Contribuciones especiales	1238	0	0	1238	0
Multas y sanciones	19.790	427	15	5.331	14.017
Total ingresos	**245.801**	**3.863**	**338**	**188.019**	**53.581**

Cuadro 24. 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	44.248	6.898	1.155	9.446	26.749
IVTM	16.019	8	615	1.634	13.762
IIVTNU	13.188	1.019	241	2.089	9.839
IAE	10.629	104	387	2.097	8.041
ICIO	5.241	536	2.631	405	1.669
Otros impuestos indirectos	179	0	30	1	148
Tasas	15.627	6.125	553	3.655	5.294
Precios públicos	390	129	10	43	208
Contribuciones especiales	0	0	0	0	0
Multas y sanciones	67.297	5.846	24.011	3.548	33.892
Total ingresos	**172.818**	**20.665**	**29.633**	**22.918**	**99.602**

Conforme a las cuentas rendidas, las anulaciones, tanto de liquidaciones, como por aplazamientos y fraccionamientos de deudas, representan el 1,5% de los derechos reconocidos en el ejercicio corriente y el 11,9% de los derechos de ejercicios cerrados pendientes de cobro al inicio del ejercicio 2012.

La Entidad recaudó el 77,7% de los derechos en gestión de cobro del ejercicio corriente y el 15,0% 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 y las modificaciones o rectificaciones contabilizadas–.

Destaca el volumen de cancelaciones, por insolvencias y otras causas y por prescripción de derechos de ejercicios cerrados, que alcanzan el 19,5% de los derechos en gestión de cobro de ejercicios cerrados.

A este respecto, y tal y como se ha señalado, durante el ejercicio 2012 el Ayuntamiento de Murcia inició un proceso de depuración de saldos que determinó la cancelación y baja en contabilidad de un importante volumen de deudas, que, en ocasiones, se encuentra motivada por la antigüedad de la deuda y por la prescripción del derecho a exigir el cobro. En el siguiente cuadro figura detallado el motivo y la antigüedad de los derechos cancelados:

Cuadro 25. Antigüedad de los derechos cancelados de ejercicios cerrados. Ingresos del ámbito objetivo de la fiscalización

(miles de euros)

Ejercicio	Insolvencia y Otras causas	Prescripción	Total Cancelaciones
Previos a 2005	1.520	782	2.302
2008	2.212	49	2.261
2009	9.953	38	9.991
2010	8.144	46	8.190
2011	6.877	12	6.889
TOTAL	**28.706**	**927**	**29.633**

Dicha depuración de saldos, que no se completó en el ejercicio 2012, continuó a lo largo de 2013 y 2014. Así, conforme a la cuenta rendida relativa a 2013, en dicho ejercicio se contabilizaron un total de 3.964 miles de euros en concepto de insolvencias y otras causas y prescripciones de derechos de presupuestos cerrados del ámbito objetivo de la fiscalización, representativos del 4% del total pendiente de cobro a 31 de diciembre de 2012. Además, a 21 de julio de 2014 −fecha de obtención de estos datos−, el total de cancelaciones de derechos en 2014 asciende a 306,5 miles de euros, representativo del 0,3% del saldo pendiente al cierre de 2012.

La información contable, en general, presenta consistencia con la información que manejan los gestores de los ingresos y de la recaudación de la Entidad. En este sentido, se han establecido procedimientos para el suministro de información de relevancia contable entre los sistemas informáticos en los que se registra la contabilidad y la gestión y recaudación de los ingresos, observándose una adecuada segregación de funciones. Además, ocasionalmente y sin periodicidad fija, se realizan conciliaciones entre los saldos contables y los que ofrecen las aplicaciones de gestión recaudatoria, si bien tal y como se ha señalado a lo largo del Informe, en especial en relación con los fraccionamientos, propuestas de anulación y suspensiones cautelares, dichas conciliaciones no presentan el alcance suficiente para garantizar un adecuado seguimiento y control de las deudas retiradas del procedimiento general de cobro y detectar la persistencia de deudas en trámites que determinan la paralización de las gestiones cobratorias.

Se ha comprobado que la información que suministra la cuenta anual del ejercicio 2012 del Ayuntamiento de Murcia 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:

- La liquidación del presupuesto de ingresos de ejercicios cerrados presenta información, respecto de los ingresos gestionados por cuenta del Ayuntamiento hasta el ejercicio 2011 por el extinguido Organismo Autónomo Gerencia Municipal de Urbanismo[27], referida a saldos de derechos pendientes de cobro al inicio del ejercicio 2012 en ejercicios presupuestarios que no se corresponden con los ejercicios en los que se devengaron dichos derechos, contabilizados de forma individualizada, reflejando incorrectamente la antigüedad del 4,7% de las deudas por esos conceptos (59.210 miles de euros), con el siguiente detalle[28]:

Cuadro 26. Detalle del ejercicio de imputación presupuestaria de ingresos devengados en otro ejercicio. Saldos a 1 de enero de 2012

(miles de euros)

Ejercicio presupuestario	Ejercicio de devengo										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
2008	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	11
2009	-	-	-	-	-	-	587	-	-	206	793
2010	4	6	14	4	77	35	10	5	-	381	536
2011	317	33	145	58	193	59	192	359	111	0	1.467
TOTAL	**321**	**39**	**159**	**62**	**270**	**94**	**789**	**364**	**111**	**598**	**2.807**

- Los derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados a 31 de diciembre de 2012 recogen deudas por importe de 4.773 miles de euros –el 4,8% del total pendiente de cobro de presupuestos cerrados del ámbito objetivo– que no figuran registradas en la aplicación SIT, correspondiendo el 28% de su importe a deudas del propio Ayuntamiento, y en las que, por tanto, existe confusión entre el sujeto acreedor y deudor de la misma. Dicha circunstancia determina la sobrevaloración de los derechos pendientes de cobro de la Entidad a dicha fecha, que mantiene contabilizadas deudas no exigibles, según el siguiente detalle por su antigüedad y tipo de ingreso:

[27] ICIO; tasas por servicios urbanísticos; licencias de apertura; multas por infracciones urbanísticas; multas de disciplina ambiental; y multas tributarias.

[28] La Entidad reconoce en sus alegaciones que la Gerencia de Urbanismo no habría aplicado lo que ingresó en las compensaciones a las deudas individuales de Recursos de Otros Entes correspondientes al mismo año de las globales a las que lo aplicó el Ayuntamiento, sin que de lo indicado ni de la documentación aportada se pueda inferir que la aplicación realizada por la Gerencia de forma individualizada fuera incorrecta, sino, únicamente, que lo hizo a deudas de un ejercicio distinto a aquél al que lo aplicó de forma global el Ayuntamiento. A este respecto, el hecho de que con ocasión de la extinción de la Gerencia el Ayuntamiento incorporase los derechos individuales y anulara los globales, es indiciario de que aquella información se consideró más exacta que la que ofrecían los derechos globales.

Cuadro 27. Antigüedad de los derechos de ejercicios cerrados contabilizados y no soportados en la aplicación SIT. Ingresos del ámbito objetivo

(miles de euros)

Tipo de ingreso	2007 y anteriores	2008	2009	2010	2011	Total
IBI	1.005	410	330	37	164	1.946
IVTM	24	2	1	1	4	32
IIVTNU	232	19	533	0	4	788
IAE	93	15	114	523	558	1.303
ICIO	53	-	3	-	-	56
Otros impuestos directos	0	-	-	-	-	0[29]
Tasas	41	1	1	7	12	62
Precios públicos	15	0	0	0	0	15
Multas y sanciones	253	108	45	80	85	571
Total general	**1.716**	**555**	**1.027**	**648**	**827**	**4.773**

Esta salvedad pone de manifiesto una incidencia en la transmisión de la información entre el SIT y el sistema contable, pues este último no habría reflejado bajas realizadas por el gestor, sin que esta incidencia haya sido detectada por la Entidad en las conciliaciones de saldos realizadas.

Hasta la fecha de obtención de los datos, el 31 de julio de 2014, sólo el 19,4% de los derechos afectados por esta incidencia han sido anulados o cancelados en contabilidad[30].

[29] Importe que resulta del redondeo a miles de euros.

[30] Conforme a lo alegado por la Entidad, a 31 de diciembre de 2014, dicho porcentaje ascendía al 24,7% de los derechos referidos.

4 CONCLUSIONES

El Ayuntamiento de Murcia realiza, salvo en relación con algunos ingresos, una gestión directa de la recaudación de sus ingresos tributarios, precios públicos, multas y sanciones. Las competencias de recaudación se recogen en su Reglamento orgánico del gobierno y administración, en el que se atribuyen las funciones en este área al Jefe de la Dependencia de Recaudación, integrado en la estructura de la Agencia Municipal Tributaria, si bien, al no contar dicho puesto con reserva para funcionarios con habilitación nacional, es el Tesorero General Municipal a quien se le atribuye realmente la recaudación en periodo voluntario y ejecutivo de los tributos municipales y demás ingresos de derecho público, correspondiéndole dictar la providencia de apremio y controlar que el procedimiento de apremio se inicie en los plazos legalmente establecidos.

Además, algunos servicios municipales participan en la recaudación 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 relacionados con la gestión urbanística y los derivados de la imposición de multas de tráfico y estacionamiento.

4.1 EN RELACIÓN CON LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y CONTROL INTERNO

1. En el Ayuntamiento de Murcia existe un conflicto en el ejercicio de la competencia de recaudación y una confusión en la atribución de responsabilidades relacionadas con ella, pues si bien la Tesorería municipal ostenta la función de recaudación y la jefatura del Servicio de Recaudación, este se adscribe a la organización de la Agencia Municipal Tributaria. En este sentido, la Agencia Municipal Tributaria no se ha desvinculado de la función de recaudación y, además, asume como propia la competencia de gestión recaudatoria, pues dicta instrucciones al Servicio de Recaudación y establece las líneas de actuación en esta materia.

   La asignación de la responsabilidad de elaboración de las propuestas de apremio de los ingresos que no son gestionados por la Agencia Municipal Tributaria al Servicio de Contabilidad, adscrito a la Tesorería, en lugar de al Servicio de Recaudación dependiente de la Agencia y al que le debería corresponder esta competencia por razón de la materia, pone de manifiesto que la Tesorería General no ostenta la jefatura de éste. (Epígrafe 3.1)

2. El Ayuntamiento recibe la asistencia técnica en la recaudación de una empresa privada, lo que supone la externalización de las gestiones recaudatorias que no implican el ejercicio de autoridad pública, habiéndose implementado por el Ayuntamiento medidas que garantizan el seguimiento y control inmediato de la actividad de la empresa y, en definitiva, que su intervención en el procedimiento no implique la gestión indirecta de la función recaudatoria. (Epígrafe 3.1)

3. La aplicación informática Sistema de Información Tributaria, a través de la que se realiza la gestión y seguimiento de gran parte de la recaudación municipal, es propiedad de la empresa que asiste al Ayuntamiento en la recaudación hasta la finalización del contrato, y le corresponde a esta su desarrollo, mantenimiento y conservación, lo que supone que el Ayuntamiento dependa de la empresa adjudicataria para el ejercicio de su función recaudatoria.

   Esta aplicación y las restantes aplicaciones informáticas que intervienen en la gestión y seguimiento de la recaudación en voluntaria –es decir, la aplicación del Servicio de sanciones de tráfico y vía pública y la aplicación contable del Servicio de contabilidad- no están integradas entre sí, por lo que las relaciones entre unas y otras se realizan por procedimientos de transferencia de ficheros electrónicos (Epígrafes 2.1 y 2.3).

4. La recaudación, tanto en el periodo voluntario como ejecutivo, de los ingresos del Ayuntamiento de Murcia se realiza, en general, a través de las diez entidades colaboradoras en la recaudación o directamente en la caja de la Entidad, en la que se admite el pago en efectivo de las liquidaciones y autoliquidaciones gestionadas por determinadas Concejalías.

   En el ejercicio 2012 el Ayuntamiento disponía de un número excesivo de cuentas a los efectos de control por parte de la Tesorería Municipal –155 cuentas, de las que 44 eran operativas– .Como resultado de la circularización realizada a las entidades de crédito con sucursal en el municipio de Murcia, se identifica una cuenta abierta a nombre del Ayuntamiento que presentaba, a 31 de diciembre de 2012, un saldo de 4.889,39 euros, y no figuraba en la relación emitida por el Tesorero municipal. (Epígrafe 3.1)

5. Las ordenanzas municipales no contemplan la elaboración de cuentas de recaudación como trámite de rendición de cuentas de la gestión a los órganos de gobierno de la Entidad que permita conocer el resultado íntegro de la gestión recaudatoria del Ayuntamiento y facilite su control. En todo caso, la Agencia Municipal Tributaria informa en sus memorias anuales de los resultados de la gestión.

   Se constata un importante retraso en su aprobación de las cuenta de recaudación anual que ha de presentar la sociedad mercantil de participación mayoritaria municipal, Aguas de Murcia, SA, (EMUASA), que participa en la recaudación de la tasa municipal de recogida de basuras. En concreto la última cuenta aprobada por la Junta de Gobierno Local se refiere al ejercicio 2009. Las cuentas relativas a los ejercicios 2010 a 2013 fueron presentadas entre el 20 de junio y el 17 de julio de 2014. A la fecha de emisión de este Informe, seis meses después de la remisión de aquellas, únicamente se había revisado por parte del Ayuntamiento la cuenta de recaudación de 2010, encontrándose pendiente su aprobación por la Junta de Gobierno Local. (Epígrafe 3.1)

6. Se observa un significativo retraso en la ejecución por la Intervención municipal de las actuaciones de control financiero posterior, que sustituyen la fiscalización previa de los ingresos, siendo su último informe el referido al ejercicio presupuestario 2010, emitido en enero de 2013. (Epígrafe 3.1)

7. Los procedimientos de la Agencia Municipal Tributaria permiten, a través de los avisos de pago expedidos, garantizar el control del pago dentro del periodo voluntario de los tributos locales de cobro periódico por recibo, por lo que, una vez superado el plazo voluntario, y con la excepción a que se hace referencia en la Conclusión 20, el obligado sólo puede realizar el pago con el recargo correspondiente al periodo ejecutivo (Epígrafe 3.2.1)

8. Respecto de los ingresos tributarios gestionados por la Agencia Municipal Tributaria por la modalidad de ingreso directo, se ha garantizado de forma generalizada la notificación de las liquidaciones practicadas sin incurrir en prescripción. Ciertamente, la gestión recaudatoria en periodo voluntario, hasta la fecha de obtención de los datos para esta fiscalización -el 23 de septiembre de 2014-, en relación con las 43.669 deudas de ingreso directo del ejercicio 2012 comprendidas en el ámbito objetivo de esta fiscalización, evidencia un elevado nivel de notificación. Únicamente no existía constancia de la notificación en el 0,5% de las liquidaciones analizadas, como consecuencia de errores en los automatismos de los procedimientos y otras incidencias en los procedimientos que no habían sido detectados por la Entidad.

   El plazo medio de notificación de los ingresos directos en gestión de cobro en el ejercicio 2012 es de 83 días, habiéndose notificado el 94% de las deudas antes del sexto mes desde su generación.

Igualmente, los procedimientos establecidos han permitido, con carácter general, controlar los vencimientos del periodo voluntario de los ingresos directos, habiéndose exigido, con la excepción a la que se hace referencia en la Conclusión 20, el recargo ejecutivo del 5% a que se refiere el artículo 28.2 de la Ley General Tributaria (Epígrafe 3.2.1)

9. Al inicio del ejercicio 2012 la Agencia Municipal Tributaria mantenía en gestión de cobro 15.136 recibos y 28.168 liquidaciones de ingreso directo de ejercicios anteriores sobre los que no se había iniciado el procedimiento de apremio. A 23 de septiembre de 2014, fecha de obtención de la información, el 9,7% de estas deudas habían sido anuladas y otro 3,6% se encontraba en trámite de anulación a consecuencia, fundamentalmente, de un proceso de depuración de saldos realizado por la Entidad, o de apremio. Entre las anulaciones se destacan las que afectan a 184 deudas, por importe de 46 miles de euros, en las que se declara la prescripción del derecho a instancia de los obligados al pago, que alegan la falta de notificación inicial de la deuda.

   Por otra parte, en la citada fecha, la Agencia Municipal Tributaria mantenía suspendidas las gestiones cobratorias sobre el 13,2% de estas deudas, como medida cautelar en el curso de procedimientos judiciales (situaciones concursales) o de reclamaciones, sobre las que se realizan comprobaciones periódicas con el objeto de determinar su situación, . (Epígrafe 3.2.1)

10. Los procedimientos del Servicio de Sanciones de tráfico y estacionamiento, adscrito a la Concejalía de Seguridad y Recursos Humanos, en relación con la gestión recaudatoria en periodo voluntario de los ingresos directos por la imposición de multas de tráfico y de estacionamiento que tiene encomendada, no han permitido controlar el cumplimiento de los plazos de bonificación de la deuda, no habiéndose establecido procedimientos para detectar y, en su caso, exigir el pago de lo no abonado en el supuesto de que la multa se hubiera pagado con reducción transcurrido el plazo legal para beneficiarse de ella.

    Por otra parte, el Servicio tampoco realiza un control de la finalización del periodo voluntario de pago y la fecha que facilita la aplicación no es fiable, con la consecuencia de que no se exige el recargo del 5% por cobro extemporáneo en los supuestos en los que este se realice iniciado el periodo ejecutivo y con anterioridad a su apremio.

    Además, el procedimiento establecido para la remisión de las sanciones pendientes de cobro a los órganos gestores de su recaudación ejecutiva no toma en cuenta la finalización individualizada del periodo voluntario de pago de las sanciones, sino que se establece en función del volumen de sanciones firmes pendientes de cobro, por lo que el periodo en el que se puede pagar sin recargos puede variar sustancialmente en función del tiempo que transcurre desde que la sanción adquiere firmeza hasta que se aprueba la providencia de apremio. (Epígrafe 3.2.1)

11. Los procedimientos de la Agencia Municipal Tributaria y del Servicio de Sanciones de tráfico y estacionamiento han garantizado, en general, el impulso de la recaudación ejecutiva de las deudas no abonadas.

    El impulso ejecutivo de los restantes ingresos de la Entidad, gestionados en voluntaria por los diferentes Servicios, requiere de la previa comunicación al Servicio de Contabilidad de la notificación de la deuda realizada. Si bien este Servicio realiza un control de las deudas respecto de las que no tiene constancia de su notificación, instando a los Servicios a comunicar la situación de las deudas al objeto de evitar la prescripción de las pendientes de cobro, este control no se encuentra regulado en los procedimientos del Ayuntamiento, lo que puede dificultar la exigencia del cumplimiento de sus requerimientos. (Epígrafe 3.2.2)

12. El procedimiento de gestión recaudatoria en periodo ejecutivo del Ayuntamiento de Murcia ha garantizado de forma general la notificación al sujeto pasivo de las deudas apremiadas, existiendo un número muy poco significativo de deudas apremiadas y no notificadas, pudiendo producirse en algún caso riesgo de prescripción de las más antiguas.

    El plazo medio de notificación de las providencias de apremio dictadas en 2012 –en aquellos supuestos en los que existe constancia de acuse de recibo de la notificación– es de 100 días, siendo poco frecuentes los supuestos en los que se ve retrasada la notificación más de 6 meses.

    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 las excepciones de la Conclusión 20, se ajustan a la citada norma. 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. (Epígrafe 3.2.2)

13. El Ayuntamiento de Murcia ha establecido procedimientos para 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. Únicamente no existía constancia de actuaciones ejecutivas en el 0,2% de las deudas apremiadas analizadas, sin que se haya identificado el motivo de tal omisión.

    La Entidad 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 que a la vez son deudores con deudas tributarias del Ayuntamiento en fase de embargo, y dispone de convenio de colaboración o delegación con la Comunidad Autónoma de La Región de Murcia. Sin embargo, en las infracciones cometidas por extranjeros, el Ayuntamiento de Murcia no ha habilitado sistemas de colaboración con la Administración del Estado para ampararse en los acuerdos que este tenga suscritos con las Administraciones de otros Estados (Epígrafe 3.1 y 3.2.2)

14. El Ayuntamiento de Murcia, durante el ejercicio 2012 y posteriores, ha depurado gran parte de las deudas de los ejercicios 1989 a 2008, cuyo derecho a cobro habría prescrito al no prosperar las actuaciones de embargo realizadas en los últimos ejercicios. En total, la aplicación informática del Sistema de Información Tributaria informa de anulaciones, cancelaciones por insolvencia o propuestas de baja del 10,1% de las deudas gestionadas en apremio en 2012. El 21,9% de las deudas anuladas o canceladas por insolvencia, se habrían declarado prescritas a instancia del obligado al pago.

    Además, a la fecha de obtención de los datos se encontraban suspendidas cautelarmente el 2,2% de las deudas gestionadas en apremio en 2012. Si bien la situación real de las deudas sólo puede deducirse del seguimiento individualizado de los expedientes, la antigüedad de algunas liquidaciones y de los registros que informan de la fecha de suspensión, generan incertidumbre sobre el control seguimiento que realiza el Ayuntamiento en relación con la persistencia de la situación concursal de los deudores. (Epígrafe 3.2.2)

15. Hasta el 1 de enero de 2014 el Sistema de Información Tributaria no informaba adecuadamente de las deudas anuladas por fraccionamiento referidas a las liquidaciones de ingresos de la Agencia Municipal Tributaria, información que sí quedaba registrada en la contabilidad, por ser

el Servicio de Contabilidad el encargado de su gestión. Para evitar que se iniciara el periodo ejecutivo o se realizasen las gestiones de cobro por el procedimiento de apremio, el Servicio de Recaudación anotaba en el SIT una propuesta de baja con motivo de la solicitud, pero no registraba posteriormente el acuerdo de baja. (Epígrafes 3.2.1 y 3.2.2)

16. La información contable, en general, presenta consistencia con la información que manejan los gestores de los ingresos y de la recaudación de la Entidad. En este sentido, se han establecido procedimientos para el suministro de información de relevancia contable entre los sistemas informáticos en los que se registra la contabilidad y la gestión y recaudación de los ingresos, observándose una adecuada segregación de funciones. Además, ocasionalmente y sin periodicidad fija, se realizan conciliaciones entre los saldos contables y los que ofrecen las aplicaciones de gestión recaudatoria, si bien dichas conciliaciones no presentan el alcance suficiente para garantizar un adecuado seguimiento y control de las deudas retiradas del procedimiento general de cobro – deudas fraccionadas, propuestas para su anulación o suspendidas cautelarmente- y detectar la persistencia de deudas en trámites que determinan la paralización de las gestiones cobratorias. (Epígrafe 3.3)

4.2 EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

17. El Ayuntamiento no ha creado en la estructura de la Agencia Municipal Tributaria 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 atribución al Jefe de la Dependencia de Recaudación, adscrito a la Agencia, de la recaudación de los tributos municipales y la gestión recaudatoria en periodo ejecutivo de los demás ingresos de derecho público del Ayuntamiento. 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 que 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. (Epígrafe 3.1)

18. En relación con el abono de multas de tráfico y de estacionamiento en periodo voluntario, se ha verificado el incumplimiento de lo previsto en el Real Decreto Legislativo 339/1990, en relación con 2.701 multas, cobradas por un importe de 100 miles de euros, que se beneficiaron de la reducción del 50% a pesar de haberse abonado con posterioridad al plazo de 20 días desde la fecha de acuse de recibo del decreto de incoación, de la publicación del edicto o de la fecha de entrega de la carta de pago. (Epígrafe 3.2.1)

19. Se ha detectado un número de deudas cobradas con fecha posterior a la finalización del periodo voluntario sin que se les haya aplicado recargo. En la mayoría de los casos se trata de deudas de entidades públicas a las que el Ayuntamiento no exige recargos ni forma expedientes ejecutivos de acumulación para el cobro de sus deudas, no teniendo en cuenta con ello que el artículo 28 de la Ley General Tributaria, al regular los recargos del periodo ejecutivo, no establece excepción a su exigibilidad para este tipo de sujetos y que el privilegio de la inembargabilidad sólo alcanza a los bienes de dominio público y a los patrimoniales afectos a un uso o servicio público y, por tanto, la susceptibilidad de embargo de los restantes bienes patrimoniales. El importe del principal de las deudas respecto de las que no se han exigido ni liquidado recargos ejecutivos asciende a 4.333 miles de euros. (Epígrafe 3.2.1 y 3.2.2)

4.3 EN RELACIÓN CON LA INFORMACIÓN CONTABLE

20. El Ayuntamiento de Murcia inició en el ejercicio 2012 un proceso de depuración de derechos a cobrar de ejercicios cerrados que dio lugar a la cancelación y baja en contabilidad, por insolvencia o prescripción, del 19,5% de los derechos en gestión de cobro de ejercicios cerrados. La depuración de saldos continuó en los ejercicios 2013 y 2014, afectando hasta la fecha de obtención de los datos, el 21 de julio de 2014, al 4,3% de los derechos pendientes de cobro a 31 de diciembre de 2012. (Epígrafe 3.3)

21. Se ha comprobado que la información que suministra la cuenta anual del ejercicio 2012 del Ayuntamiento de Murcia 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:

    - La liquidación del presupuesto de ingresos de ejercicios cerrados presenta información, respecto de los ingresos gestionados por cuenta del Ayuntamiento hasta el ejercicio 2011 por el extinguido Organismo Autónomo Gerencia Municipal de Urbanismo[31], referida a saldos de derechos pendientes de cobro al inicio del ejercicio 2012 en ejercicios presupuestarios que no se corresponden con los ejercicios en los que se devengaron los derechos contabilizados de forma individualizada, reflejando incorrectamente la antigüedad del 4,7% de las deudas por esos conceptos.

    - Los derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados a 31 de diciembre de 2012 recogen deudas por importe de 4.773 miles de euros –el 4,8% del total pendiente de cobro de presupuestos cerrados del ámbito objetivo– que no figuran registradas en la aplicación SIT, correspondiendo el 28% de su importe a deudas del propio Ayuntamiento, y en las que, por tanto, existe confusión entre el sujeto acreedor y deudor de la misma.. Dicha circunstancia determina la sobrevaloración de los derechos pendientes de cobro de la Entidad a dicha fecha, que mantiene contabilizadas deudas no exigibles. (Epígrafe 3.3)

[31] Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras; tasas por servicios urbanísticos; licencias de apertura; multas por infracciones urbanísticas; multas de disciplina ambiental; y multas tributarias.

5 RECOMENDACIONES

Se formulan las siguientes propuestas al Ayuntamiento de Murcia con objeto de contribuir a la mejora de sus procedimientos de gestión y de control interno de su gestión recaudatoria:

1. Debería crearse en la estructura del Órgano de Gestión Tributaria el puesto reservado a funcionarios con habilitación nacional, ya sea de director de la Agencia Municipal Tributaria o de Jefe de la Dependencia de Recaudación, con la finalidad de hacer efectiva la adscripción al citado Órgano de la función de recaudación de los tributos municipales, así como la recaudación en periodo ejecutivo de los demás ingresos de derecho público del Ayuntamiento conforme a las previsiones del artículo 135 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.
2. Deberían realizarse las revisiones necesarias sobre las cuentas de recaudación de la tasa de basuras, relativas a los ejercicios 2011 a 2013, rendidas entre junio y julio de 2014 por la sociedad mercantil de participación mayoritaria municipal Aguas de Murcia, SA., al objeto de que en un plazo razonable puedan ser aprobadas, junto con la relativa a 2010, por la Junta de Gobierno Local. Asimismo, deberían revisarse los procedimientos que regulan el control de la rendición de las citadas cuentas, así como las consecuencias de su incumplimiento, con el fin de que la detección y corrección de las deficiencias que pudieran producirse en la gestión y recaudación de la tasa de basuras pueda hacerse puntualmente y sean corregidas oportunamente.
3. Debería valorarse la suficiencia y adecuación de los medios de que dispone la Intervención municipal y adoptarse las medidas oportunas para que este órgano pueda recuperar el retraso en la emisión de sus informes de fiscalización.
4. Debería culminarse el proceso, ya iniciado, de racionalización del número de cuentas bancarias abiertas en entidades financieras, al objeto de minimizar los riesgos de control de las mismas por parte de la Tesorería.
5. Deberían formalizarse por escrito los procedimientos de recaudación del Servicio de sanciones de tráfico y estacionamiento para adecuarlos a lo dispuesto en la Ley y en la Ordenanza general de Recaudación de la Entidad. Asimismo, habrían de establecerse procedimientos para el control de las fechas de cobro de las multas que garantice la detección y exigencia de lo no abonado, incluido el recargo ejecutivo del 5% cuando proceda.
6. Habrían de habilitarse sistemas de colaboración con la Administración del Estado para que el Ayuntamiento pueda 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.
7. Deberían impulsarse los procedimientos necesarios para apremiar, imponer recargos, y, en su caso, embargar las deudas de las entidades públicas, siendo así que no existe excepción a su exigibilidad para este tipo de sujetos.
8. Debería realizarse una revisión global de las deudas que, por diferentes motivos, no se encuentran, a la fecha de cierre de los trabajos de fiscalización, en el circuito de cobro de los órganos y servicios fiscalizados, impulsándose los procedimientos necesarios para evitar la prescripción de las más antiguas.
9. Deberían realizarse las tareas necesarias para automatizar 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. Igualmente, habrían de establecerse 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.

10. Debería finalizarse la actuación, ya iniciada, de depuración de saldos de derechos pendientes de cobro en contabilidad al objeto de que ésta reflejen fielmente el importe de los deudores presupuestarios.

11. Debería valorarse la elaboración de una cuenta de recaudación única para el conjunto de ingresos de derechos público de la Entidad que permita conocer el resultado íntegro de la gestión recaudatoria del Ayuntamiento para cada tipo de ingreso y reforzar su control.

Madrid, 26 de marzo de 2015

EL PRESIDENTE

Ramón Álvarez de Miranda García