

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

- 10815** *Resolución de 28 de abril de 2015, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con 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 Cartagena (Comunidad Autónoma de la Región de Murcia).*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 28 de abril de 2015, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del 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 Cartagena (Comunidad Autónoma de la Región de Murcia), acuerda:

Instar al Ayuntamiento de Cartagena a:

1. Crear en la estructura del Órgano de Gestión Tributaria un puesto reservado a funcionarios con habilitación nacional con la finalidad de hacer efectiva la adscripción al citado Órgano de la recaudación de los tributos municipales, así como la gestión recaudatoria en periodo ejecutivo de los demás ingresos de derecho público y valorar la elaboración de una cuenta de recaudación única para el conjunto de ingresos de derecho público de la Entidad que permita conocer el resultado íntegro de la gestión recaudatoria del Ayuntamiento y refuerce su control.
2. Dar instrucciones precisas a los órganos encargados de la gestión recaudatoria de la Entidad al objeto de que estos ajusten la información que facilitan al Servicio de contabilidad del Ayuntamiento para su adecuada contabilización y adoptar las medidas oportunas para automatizar la integración de la información de las aplicaciones de gestión recaudatoria, de tesorería y de contabilidad.
3. Estudiar y valorar la posible adhesión 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 el fin de poder tener acceso al procedimiento de traba de las devoluciones tributarias solicitadas por los contribuyentes.
4. Establecer y/o mejorar los procedimientos de recaudación a tenor de las recomendaciones señaladas en el Informe y, especialmente, en relación con el Servicio de sanciones de tráfico y vía pública, revisar los procedimientos de forma que se garantice el control de los plazos de pago en periodo voluntario o con reducción del 50 % del importe de la sanción, disponer procedimientos que aseguren la exigencia del recargo del 5 % por cobro extemporáneo en los casos en que este se realice iniciado el periodo ejecutivo y con anterioridad a su apremio y formalizar por escrito los procedimientos de recaudación en periodo voluntario.

Palacio del Congreso de los Diputados, 28 de abril de 2015.—El Presidente de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Ricardo Tarno Blanco.—La Secretaria Primera de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Teresa García Sena.

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 CARTAGENA

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 20 de diciembre de 2014, 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 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 Iniciativa del procedimiento, objetivos y alcance de la fiscalización.
 - 1.2 Rendición de cuentas.
 - 1.3 principales magnitudes económicas.
 - 1.4 Régimen jurídico.
2. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES.
3. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.
 - 3.1 Análisis de la estructura organizativa y del modelo de gestión.
 - 3.2 Análisis de los procedimientos de gestión recaudatoria y del sistema de control interno.
 - 3.2.1 Gestión recaudatoria en periodo voluntario.
 - 3.2.1.1 Gestión recaudatoria en periodo voluntario por el Órgano de Gestión Tributaria.
 - 3.2.1.2 Gestión recaudatoria en el periodo voluntario por el servicio de sanciones de tráfico y vía pública.
 - 3.2.1.3 Gestión recaudatoria en el periodo voluntario por el servicio de recaudación en voluntaria del Organismo Autónomo de Gestión Recaudatoria de Cartagena.
 - 3.2.2 Gestión recaudatoria en el periodo ejecutivo.
 - 3.2.2.1 Apremio de las deudas.
 - 3.2.2.2 Ejecución del apremio por el Organismo Autónomo de Gestión Recaudatoria de Cartagena.
 - 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.
4. CONCLUSIONES.
5. RECOMENDACIONES.

ÍNDICE DE CUADROS

- Cuadro 1. Liquidación del presupuesto de gastos, ejercicio 2012.
- Cuadro 2. Liquidación del presupuesto de ingresos, ejercicio 2012.
- Cuadro 3. Resultado Presupuestario, ejercicio 2012.
- Cuadro 4. Resumen del Estado del Remanente de Tesorería a 31 de diciembre de 2012.
- Cuadro 5. Indicadores de liquidez, solvencia y endeudamiento. Ejercicio 2012.
- Cuadro 6. Liquidaciones en gestión de cobro en periodo voluntario por el OGT en 2012.
- Cuadro 7. Situación del estado de notificación de las liquidaciones en gestión de cobro en periodo voluntario por el OGT en 2012 (a 06/06/2014).
- Cuadro 8. Antigüedad de las deudas sin notificar.
- Cuadro 9. Situación de las deudas en gestión de cobro por el OGT en 2012 (a 06/06/2014).
- Cuadro 10. Antigüedad de las deudas sin apremiar.
- Cuadro 11. Sanciones de tráfico en gestión de cobro en periodo voluntario por el Servicio de sanciones de tráfico y vía pública en 2012 (a 13/06/2014).
- Cuadro 12. Situación de las sanciones de tráfico en gestión de cobro en periodo voluntario por el Servicio de sanciones de tráfico y vía pública en 2012 (a 13/06/2014).
- Cuadro 13. Recibos en gestión de cobro en periodo voluntario por el OAGRC en 2012.
- Cuadro 14. Situación de los recibos en gestión de cobro en periodo voluntario por el OAGRC en 2012 (a 07/07/2014).
- Cuadro 15. Deudas apremiadas en 2012. Representatividad de las providencias de apremio anuladas y de las anulaciones previas a la notificación (a 07/07/2014).
- Cuadro 16. Deudas en gestión de cobro en periodo ejecutivo por el OAGRC en 2012. Detalle por tipo de ingreso y ejercicio de liquidación del derecho.
- Cuadro 17. Situación del estado de notificación de la providencia de apremio de las deudas en gestión de cobro en periodo ejecutivo por el OAGRC en 2012 (a 07/07/2014).
- Cuadro 18. Situación de las deudas en gestión de cobro en periodo ejecutivo por el OAGRC en 2012 (a 07/07/2014).
- Cuadro 19. Antigüedad de las deudas de la CARM en gestión de cobro (a 07/07/2014).
- Cuadro 20. Antigüedad de las deudas de los deudores sin NIF en gestión de cobro (a 07/07/2014).
- Cuadro 21. Antigüedad de las deudas pendientes de baja (a 07/07/2014).
- Cuadro 22. Detalle de la Liquidación del presupuesto de ingresos del ejercicio 2012. Ingresos del ámbito objetivo.
- Cuadro 23. Detalle de la Liquidación del presupuesto de ingresos de los ejercicios cerrados. Ingresos del ámbito objetivo.

ÍNDICE DE GRÁFICOS

- Gráfico 1. Organigrama de la gestión recaudatoria en el Ayuntamiento de Cartagena.
- Gráfico 2. Distribución de los plazos de notificación de 25.606 deudas gestionadas en cobro por el OGT en 2012 (a 6 de junio de 2014).
- Gráfico 3. Situación de las deudas en gestión de cobro por el OGT en 2012 (a 06/06/2014).
- Gráfico 4. Resultado de la gestión recaudatoria del OGT por tipo de ingreso (a 06/06/2014).
- Gráfico 5. Resultado de la gestión recaudatoria del Servicio de sanciones de tráfico por tipo de ingreso (a 13/06/2014).
- Gráfico 6. Estructura funcional del OAGRC.
- Gráfico 7. Situación de las deudas gestionadas en cobro por el Servicio de recaudación en voluntaria del OAGRC en 2012 (a 07/07/2014).
- Gráfico 8. Resultado de la gestión recaudatoria del Servicio de recaudación en voluntaria del OAGRC por tipo de ingreso (a 07/07/2014).
- Gráfico 9. Distribución de los plazos de notificación de 47.251 deudas apremiadas en 2012 (a 07/07/2014).
- Gráfico 10. Situación de las deudas en gestión de cobro en periodo ejecutivo por el OAGRC en 2012 (a 7 de julio de 2014).
- Gráfico 11. Resultado de la gestión recaudatoria del Servicio de recaudación en ejecutiva del OAGRC por tipo de ingreso (a 07/07/2014).

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ARR	Agencia Regional de Recaudación de la Región de Murcia.
BEP	Bases de Ejecución del Presupuesto.
BORM	Boletín Oficial de la Región de Murcia.
CA	Comunidad Autónoma.
DRN	Derechos Reconocidos Netos.
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril.
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.
OAGRC	Organismo Autónomo de Gestión Recaudatoria de Cartagena.
OCEx	Órganos de Control Externo.
OGT	Órgano de Gestión Tributaria.
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.
TRLRHL	Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Iniciativa del procedimiento, objetivos y alcance de la fiscalización

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» se realiza por iniciativa del Tribunal de Cuentas, de conformidad con el artículo 45 de su Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo (LOTCu). El Pleno de la Institución, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas por el artículo 3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), incluyó esta fiscalización en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2014, aprobado en su sesión de 23 de diciembre de 2013, y modificado con posterioridad respecto de la misma en su sesión de 27 de marzo de 2014.

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 para la misma:

1. Evaluar los sistemas y procedimientos de gestión y control interno aplicados por la entidad fiscalizada con el fin de valorar si son adecuados y suficientes para garantizar el cumplimiento de la normativa reguladora de la gestión recaudatoria y conseguir el cobro de los derechos, evitando su prescripción, así como para garantizar la salvaguarda de lo recaudado.
2. Revisar la adecuación a la legalidad de la gestión recaudatoria desarrollada por la entidad fiscalizada y, en especial, la legalidad del objeto de los contratos de servicios y de asistencia relativos a la recaudación de los ingresos objeto de la fiscalización.
3. Comprobar que la información que suministran las cuentas anuales de la entidad en relación con la liquidación de los presupuestos de ingresos, corrientes y cerrados, reflejan fielmente la gestión recaudatoria de la entidad conforme a los principios, criterios y normas contables de aplicación.

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

Ámbito subjetivo

Constituye el ámbito subjetivo de esta fiscalización, el Ayuntamiento de Cartagena y el Organismo Autónomo de Gestión Recaudatoria de Cartagena (OAGRC), entidad dependiente del Ayuntamiento a la que este atribuye las competencias de recaudación de sus ingresos por recibo en periodo voluntario, así como de todos sus ingresos de derecho público en periodo ejecutivo.

El Ayuntamiento de Cartagena está integrado en el ámbito subjetivo de la fiscalización 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 Cartagena (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. Por su parte, el análisis de sistemas y procedimientos se ha centrado en la situación de los mismos en el momento de desarrollo de los trabajos de fiscalización.

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 Cartagena y la información y documentación aportada por este y por el OAGRC. En particular, se han analizado las bases de datos de las aplicaciones en las que se registran las actuaciones de la gestión recaudatoria del Ayuntamiento —OGT y Servicio de sanciones de tráfico y vía pública— y del OAGRC. En cada epígrafe del Informe se identifican las fechas de obtención de los datos, que difieren según los casos por haberse elaborado y entregado la información en distinta fecha por cada servicio gestor de la recaudación.

Ello ha permitido que los trabajos se hayan realizado sobre la totalidad de los derechos en gestión de cobro en el ejercicio 2012, además de efectuarse pruebas adicionales directamente sobre expedientes seleccionados.

Limitaciones al alcance

El Ayuntamiento de Cartagena y el OAGRC han prestado la debida colaboración al Tribunal de Cuentas en el transcurso de los trabajos de fiscalización, proporcionando toda la información y documentación que les ha sido solicitada, no habiéndose presentado limitaciones al alcance de la fiscalización

1.2 Rendición de cuentas

El Ayuntamiento de Cartagena rindió al Tribunal de Cuentas, dentro del plazo previsto en el artículo 223 del TRLRHL, la cuenta general del ejercicio 2012, que integra las cuentas del propio ayuntamiento y las de sus nueve entidades dependientes: ocho organismos autónomos —la Agencia de Desarrollo Local y Empleo, la Gerencia Municipal de Urbanismo, el Organismo Autónomo de Gestión Recaudatoria de Cartagena (OAGRC), el Instituto Municipal de Servicios Zona la Manga del Mar Menor, el Patronato Municipal Carmen Conde-Antonio Oliver, el Patronato Municipal de Deportes, el Patronato Municipal de Servicios Sociales, y la Rifa Benéfica Casa del Niño— y la sociedad mercantil Casco Antiguo de Cartagena, S. A.

Entre las incidencias identificadas en el control de rendición y revisión de la integridad y coherencia de la cuenta del ejercicio 2012 del Ayuntamiento de Cartagena destacan las referidas a la falta de la debida concordancia entre algunos saldos de las partidas del balance de situación respecto de la información que se detalla en la memoria sobre la tesorería, el endeudamiento y la información presupuestaria.

El Ayuntamiento de Cartagena había rendido la Cuenta correspondiente a 2013, el 14 de octubre de 2014, por lo tanto, dentro del plazo legalmente establecido por el TRLRHL.

1.3 Principales magnitudes económicas

Cartagena es un municipio ubicado en la Comunidad Autónoma de La Región de Murcia, con una población de 216.655 habitantes a 1 de enero de 2012 y una extensión del término municipal de 558 kilómetros cuadrados¹.

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

El Pleno del Ayuntamiento aprobó para el ejercicio 2012 un presupuesto definitivo de gastos por importe de 196.162 miles de euros que, según la cuenta rendida, se ejecutó en un 89,9, 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	ORN	Pagos
Gastos corrientes	164.562	156.227	129.216
Gastos de capital	23.872	12.492	9.984
Gastos financieros	7.728	7.728	7.728
Total gastos	196.162	176.447	146.928

En cuanto a la financiación, la liquidación del presupuesto del ejercicio 2012 informa de la obtención de ingresos por importe de 222.977 miles de euros, con una ejecución del 113,1% de las previsiones definitivas y el siguiente detalle:

CUADRO 2

Liquidación del presupuesto de ingresos, ejercicio 2012. Resumen por tipo de ingreso

(miles de euros)

Tipo de ingreso	Previsiones definitivas	DRN	Recaudación Neta
Ingresos corrientes	175.154	185.873	164.071
Ingresos de capital	3.105	1.504	1.504
Ingresos financieros	18.956	35.600	35.600
Total ingresos	197.215	222.977	201.175

En consecuencia, el resultado presupuestario ajustado del ejercicio presenta un superávit de financiación positivo de 51.324 miles de euros que resulta de la suma de los superávits en las operaciones no financieras —18.658 miles de euros— y en las operaciones con activos y pasivos financieros —36 y 27.837 miles de euros, respectivamente—, 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	29.646
b. Resultado de otras operaciones no financieras	-10.988
1. Resultado de operaciones no financieras (de capital) [a+b]	18.658
2. Resultado de operaciones con activos financieros	36
3. Resultado de operaciones con pasivos financieros	27.837
Resultado presupuestario (1+2+3)	46.531
Ajustes:	
+ Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales.	—
+ Desviaciones de financiación negativas del ejercicio	5.092
- Desviaciones de financiación positivas del ejercicio	299
Resultado presupuestario ajustado	51.324

El superávit de financiación del ejercicio 2012 habría permitido sanear el saldo negativo de 17.306 miles de euros en el remanente de tesorería para gastos generales a 31 de diciembre del ejercicio precedente.

El Remanente de Tesorería total a 31 de diciembre de 2012 presenta un signo positivo de 39.107 miles de euros que, minorado por el exceso de financiación afectada —12.370 miles de euros— y la provisión por insolvencia de créditos —25.015 miles de euros—, determina un Remanente de Tesorería para Gastos Generales positivo de 1.722 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 2012

	(miles de euros)	
	2012	2011
1. Fondos líquidos	908	719
2. Derechos pendientes de cobro	80.401	86.339
3. Obligaciones pendientes de pago	42.202	87.685
Remanente de tesorería total (1+2-3)	39.107	-627
Saldos de dudoso cobro	25.015	2.151
Exceso de financiación afectada	12.370	14.528
Remanente de tesorería para gastos generales	1.722	-17.306

Por otra parte, el Estado del Remanente de Tesorería permite calcular el indicador de liquidez inmediata², que resulta el 0,01 y 0,02 para los ejercicios 2011 y 2012, respectivamente, informando de la baja liquidez de la Entidad y poniendo de manifiesto la importancia estratégica de la gestión recaudatoria.

Asimismo, el indicador de solvencia a corto plazo³ informa de una mejora en el equilibrio financiero del Ayuntamiento en el ejercicio 2012, que pasa de una ratio del 0,99 en el ejercicio precedente a una del 1,93. Esta evolución es consecuencia 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 147.070 miles de euros en 2011 a 170.732 miles de euros en 2012, evolución que también se observa en el indicador de endeudamiento por habitante⁴, cuyas cifras se exponen en el siguiente cuadro:

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 Cartagena en los ejercicios 2011 y 2012 era de 214.918 y 216.655 habitantes, respectivamente.

CUADRO 5

Indicadores de liquidez, solvencia y endeudamiento. Ejercicio 2012

	2011	2012
Liquidez inmediata	0,01	0,02
Solvencia a corto plazo	0,99	1,93
Pasivo exigible (en miles de euros) ⁵	147.070	170.732
Endeudamiento por habitante (en euros)	684	788

En resumen, la situación económica que se deduce de las cuentas del Ayuntamiento de Cartagena al cierre del ejercicio 2012, se caracteriza por una baja liquidez y una mejora de la solvencia a corto plazo resultante de la satisfacción de los compromisos con proveedores mediante operaciones de endeudamiento a medio y largo plazo. Esta coyuntura refleja la relevancia de la gestión recaudatoria de la Entidad, que se concreta en los ingresos de derecho público, sobre los que la misma tiene capacidad de decisión.

1.4 Régimen jurídico

Los procedimientos de gestión recaudatoria de la Hacienda pública local se regulan, fundamentalmente, en el RGR. 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 les corresponde la recaudación de las deudas cuya gestión tengan atribuida. Además, el citado artículo relaciona los sujetos que han de llevar a cabo la recaudación, 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 recaudación⁶. 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 (TRLRHL), 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 (TRRL), aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
- El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

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

⁵ En el cuadro se exponen las cifras de pasivo exigible del balance del ejercicio 2012 corregidas del error contenido en la cuenta rendida por el Ayuntamiento de Cartagena, por el que se duplicaba en el largo plazo y en el corto plazo una deuda de 48.275 miles de euros.

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.

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

- Ordenanza Fiscal general de Gestión, Inspección y Recaudación aprobada por el Pleno municipal el 24 de julio de 2006.
- 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 Edicto del Pleno de Cartagena de 29 de diciembre de 2011 (BORM n.º 301, de 31 de diciembre de 2011). El 5 de marzo de 2012 el Pleno aprobó la modificación para el ejercicio 2012 de varias ordenanzas fiscales de determinadas tasas y precios públicos (BORM n.º 59, de 10 de marzo de 2012).

Además, el Pleno del Ayuntamiento de Cartagena aprobó, con fecha 9 de enero de 2012, las bases de ejecución del presupuesto (BEP) para el ejercicio 2012.

La función de recaudación constituye en todo caso, conforme a lo previsto en la DA 2.ª del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril⁷, una función pública necesaria en toda la Administración Local, cuya responsabilidad administrativa está 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 2.ª del EBEP.

El régimen de organización del municipio de Cartagena es el recogido en el Título X de la LRBRL para los municipios de gran población, en virtud de lo dispuesto en la Ley 5/2005, de 20 de junio, de la Región de Murcia⁸. En particular, el Pleno del Ayuntamiento aprobó el 14 de julio de 2006 (BORM n.º 196, de 25 de agosto de 2006) el nuevo Reglamento orgánico del gobierno y administración del Ayuntamiento, en el que se crea, integrado en su estructura, el Órgano de Gestión Tributaria (en adelante, OGT), conforme a la habilitación del artículo 135.1 de la LRBRL. En consecuencia, a la Entidad le resulta de aplicación plena el régimen previsto en el citado artículo 135 de la LRBRL, según el cual a dicho órgano le corresponderán, entre otras, la recaudación de los actos tributarios municipales y la recaudación en periodo ejecutivo de los demás ingresos de derecho público del Ayuntamiento. En su apartado 3, se señala además que, en el caso de creación de este tipo de órgano, la función de recaudación y su titular quedarán adscritos a este órgano.

Sin perjuicio de lo anterior, para la recaudación de los ingresos tributarios y demás ingresos de derecho público del Ayuntamiento, el Pleno del Ayuntamiento de Cartagena, en sesión de 21 de septiembre de 2000, aprobó la creación del Organismo Autónomo de Gestión Recaudatoria de Cartagena (en adelante, ORGRC), entidad con personalidad jurídica propia que inició su actividad en 2001 y que sigue prestándola actualmente. Los estatutos de la Entidad, aprobados con motivo de su creación, han sido modificados por el acuerdo del Pleno de 10 de julio de 2013, para su adaptación a la normativa vigente.

Por su parte, la contabilidad del Ayuntamiento de Cartagena y del OAGRC 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 anexo 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 a la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Cartagena, única representante legal de la Entidad durante el periodo fiscalizado.

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.

⁸ Mediante la Ley 5/2005 la Asamblea Regional de Murcia, a solicitud del Ayuntamiento de Cartagena, acuerda la aplicación a este Ayuntamiento del régimen de organización de los municipios de gran población contemplado en el título X de la LRBRL al darse los requisitos recogidos en los apartados c) y d) del apartado 1, artículo 121 de la LRBRL, por ser sede de la Asamblea Regional de Murcia y superar los 75.000 habitantes, concurriendo circunstancias económicas, sociales, históricas y culturales especiales que la acreditan como la segunda ciudad más importante de la Comunidad Autónoma.

Dentro del plazo legal concedido, se recibieron 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 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; tratan de explicar, aclarar o justificar determinadas actuaciones sin contradecir el contenido del Informe; o señalan que las deficiencias o irregularidades se han subsanado con posterioridad al periodo fiscalizado.

3. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

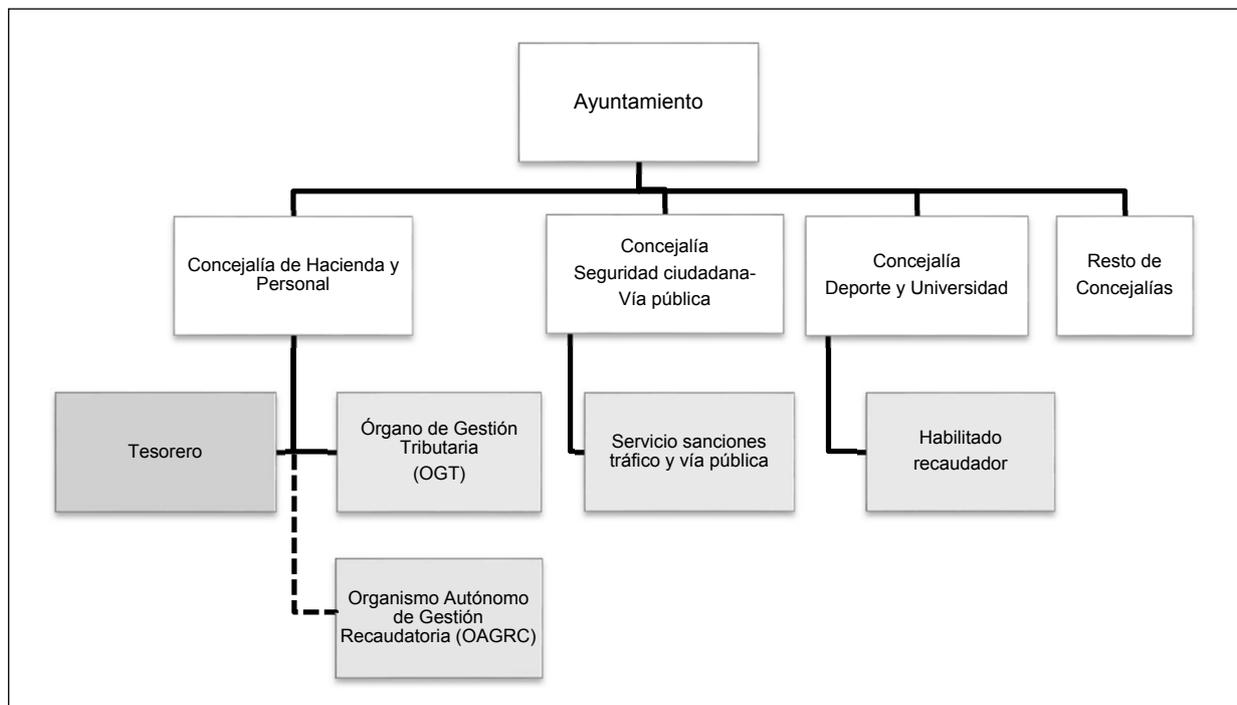
3.1 Análisis de la estructura organizativa y del modelo de gestión

El Ayuntamiento de Cartagena realiza con carácter general una gestión directa de la recaudación de sus ingresos tributarios, precios públicos, multas y sanciones, que corresponde fundamentalmente al OGT y al OAGRC, si bien también se encomienda a otros servicios del Ayuntamiento la gestión en el periodo voluntario de algunos ingresos específicos no tributarios (precios públicos, multas de tráfico y estacionamiento, etc.). Además, existen convenios, delegaciones y concesiones administrativas por las que se acuerdan actuaciones de recaudación por otros entes de derecho público o privado, y que posteriormente se especifican. El Ayuntamiento de Cartagena no mantiene contratos con empresas privadas para la prestación de servicios de asistencia técnica relacionados con la recaudación de sus ingresos tributarios y de derecho público.

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

GRÁFICO 1

Organigrama de la gestión recaudatoria en el Ayuntamiento de Cartagena



----- Entidad dependiente del Ayuntamiento.

El OGT realiza la gestión recaudatoria en el periodo voluntario de los derechos de ingreso directo que se liquidan en los procedimientos de gestión e inspección tributaria de su competencia. También se encarga de la gestión del cobro en el periodo voluntario del resto de liquidaciones de ingreso directo

emitidas por los restantes servicios municipales, con la excepción de las relativas a multas y sanciones de tráfico y de estacionamiento, que son gestionadas desde la Concejalía de Seguridad ciudadana-Vía pública. Además, el OGT centraliza la información sobre los ingresos recaudados por autoliquidaciones.

Por su parte, al OAGRC se le encomienda la gestión recaudatoria en el periodo voluntario de los ingresos por recibo y la recaudación en el periodo ejecutivo de todos los ingresos de derecho público municipales.

No obstante lo anterior, la función recaudatoria y, en especial, la autoridad para dictar las providencias de apremio se atribuye al Tesorero, órgano dependiente de la Concejalía de Hacienda y Personal y cuyo puesto está reservado a funcionarios con habilitación nacional.

La atribución de competencias al Tesorero y al OAGRC, por ser órganos y entidades no integrados en el OGT, no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 135 de la LRBRL por dos motivos:

En primer lugar, el artículo 135.2 atribuye al OGT la recaudación de los tributos municipales y la gestión recaudatoria en periodo ejecutivo de los demás ingresos de derecho público del Ayuntamiento, atribución que para poder aplicarse requeriría que el Ayuntamiento hubiera creado en la estructura del OGT un puesto reservado a funcionarios con habilitación nacional, exigencia que emana de la Disposición Adicional 2.ª del EBEP. La omisión de este puesto reservado a funcionarios con habilitación nacional comporta que la función de dictar las providencias de apremio recaiga sobre el Tesorero, cuyo puesto sí cuenta con esta reserva. A este respecto, ha de tenerse en cuenta que el artículo 135.3 de la LRBRL establece que, en el caso de que el Pleno haga uso de la habilitación prevista en su apartado 1, es decir, en el supuesto de que cree el órgano de gestión tributaria, la función de recaudación y su titular quedarán adscritos a este órgano, quedando sin efecto lo dispuesto en el artículo 134.1 en lo que respecta a la función de recaudación y, por tanto, desvinculando, en éstos casos, la función de recaudación del órgano u órganos que ejerzan las funciones de presupuestación, contabilidad y tesorería⁹.

En segundo lugar, la creación del OGT en el Ayuntamiento de Cartagena no supone la gestión integral de los tributos municipales pretendida por el artículo 135.1, que se inspira en los principios de eficiencia, suficiencia, agilidad y unidad, dado que gran parte de las competencias que corresponderían a este órgano se atribuyen al OAGRC. El Ayuntamiento salva en parte las debilidades potenciales de esta distribución atribuyendo al titular de la Dirección del OGT el puesto de Dirección del OAGRC, posibilidad habilitada por el artículo 12, apartado 4, de los Estatutos del Organismo.

En definitiva, la gestión recaudatoria ha quedado distribuida entre el OGT, el OAGRC y el Tesorero, siendo este último ajeno al resto del procedimiento recaudador y, sin embargo, esencial para el impulso de la recaudación ejecutiva¹⁰.

⁹ El Ayuntamiento alega que la atribución de competencias al Tesorero no supone un incumplimiento del artículo 135 de la LRBRL, apelando al carácter potestativo de la creación del órgano de gestión tributaria y a la aplicación del principio de autonomía para la gestión de los intereses del municipio recogido en los artículos 135 y 140 de la Constitución Española, con fundamento en la Carta Europea de Autonomía Local. En efecto, la creación del órgano de gestión tributaria es potestativa, correspondiendo al Pleno municipal su creación en virtud del principio de autonomía local. Por ello, en aquellos casos en los que se opte por su existencia, este órgano de gestión tributaria ha de ser único, siendo preceptivo, de acuerdo con el artículo 135.2 de la LRBRL, que el titular de la recaudación quede adscrito a ese órgano, el cual deberá ser un funcionario con habilitación nacional, quedando sin efecto lo dispuesto en el artículo 134.1 del mismo texto legal, que prevé que dicha adscripción se realice en el Reglamento Orgánico Municipal aprobado por el Pleno.

¹⁰ El Ayuntamiento afirma en sus alegaciones que el Tesorero no es ajeno al procedimiento recaudador, fundamentándolo en el artículo 29 del Reglamento Orgánico del Gobierno y Administración del Ayuntamiento, en el que se atribuyen al Tesorero las competencias de recaudación en tanto que no sean ejercidas por un funcionario de habilitación que ostente la jefatura del servicio de recaudación, como es el caso de esta Entidad. En este sentido, indica que las funciones recaudatorias no son ejercidas por el Director del Órgano de Gestión Tributaria, sino por el Tesorero, y que el Organismo Autónomo de Gestión Recaudatoria de Cartagena es un ente instrumental que depende funcionalmente del Tesorero, en tanto que ostenta la Jefatura del Servicio de Recaudación del Ayuntamiento. Sin embargo, en el curso de los trabajos de fiscalización, tal y como se describe en el Informe y especialmente en el epígrafe 32.2.1, se ha constatado que el Tesorero no ostenta la jefatura y responsabilidad de los servicios de recaudación, sino que ejecuta exclusivamente las funciones esenciales reservadas a funcionarios con habilitación estatal con un alcance limitado al cumplimiento formal de estos trámites.

Al margen de esta estructura general, se destacan los siguientes servicios municipales y organismos autónomos del Ayuntamiento de Cartagena que participan en la recaudación de alguno de los ingresos fiscalizados:

— El Servicio de sanciones de tráfico y vía pública, adscrito a la Concejalía de Seguridad Ciudadana-Vía Pública, gestiona la puesta al cobro en el periodo voluntario de las multas por infracción de las ordenanzas de circulación y de estacionamiento. Este procedimiento se analiza en el epígrafe 3.2.1.2.

— El Servicio de Caja, dependiente de la Tesorería municipal, en relación con los ingresos que requieren la autoliquidación previa para la concesión, autorización o prestación el servicio. Es el caso de impuestos como el ICIO y el IIVTNU; de tasas como las de expedición de documentos administrativos, ocupación de terrenos de uso público local o de utilización privativa o aprovechamiento especial del suelo, subsuelo o vuelo de la vía pública, control animal, derechos de examen, matrimonios civiles y registro de parejas de hecho; y de los precios públicos por servicios educativos, guarderías, universidad popular, cursos de la Concejalía de la Mujer, fotocopias, planos, préstamo de bicicletas, laboratorio municipal, entradas a museos, exposiciones y espectáculos.

— El Organismo Autónomo Patronato Municipal de Deportes, que gestionaba la recaudación de los precios públicos por las actividades deportivas hasta su disolución el 2 de julio de 2012 por acuerdo del Pleno municipal. Desde entonces la recaudación de los precios públicos por actividades deportivas la realiza un habilitado-recaudador adscrito a la Concejalía de Deporte y Universidad.

Además, de conformidad con el artículo 6 de la LGP, los siguientes concesionarios municipales colaboran en la recaudación de algunos de los ingresos municipales fiscalizados:

— La tasa municipal de recogida de basuras es recaudada por la empresa concesionaria en contraprestación a un premio de cobranza. Esta empresa también es la concesionaria del servicio municipal de suministro de agua y de alcantarillado, que comparte el censo de usuarios con el de recogida de basuras, pero los ingresos de estas actividades están cedidos a la empresa.

— Las tasas por los servicios de retirada de vehículos de la vía pública y de custodia de los mismos en el depósito municipal son recaudadas por la empresa concesionaria.

— La tasa por estacionamiento de vehículos en la vía pública a la que se refiere la Ordenanza Reguladora del Aparcamiento (ORA) es recaudada por la empresa concesionaria.

Finalmente, el Ayuntamiento de Cartagena 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 multas y sanciones de tráfico y estacionamiento que recaen sobre personas no residentes en el municipio, y mantiene un convenio típico de suministro de información con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Sistema de información de gestión recaudatoria

Al margen de la estructura organizativa, aunque relacionada con esta, el Ayuntamiento de Cartagena dispone de distintas aplicaciones en las que se registran los procedimientos de gestión tributaria y recaudatoria. En el informe se exponen los resultados del análisis de los procedimientos soportados en las siguientes aplicaciones:

— El *Registro Único*, aplicación en la que se registran los procedimientos de gestión e inspección tributaria, así como de recaudación en el periodo voluntario de los ingresos gestionados por el OGT. Esta aplicación dispone de un módulo en el que se integran los procedimientos de gestión y recaudación de ingresos que provienen de autoliquidaciones.

— La *aplicación de gestión de multas de tráfico y de estacionamiento* gestionada por el Servicio de sanciones de tráfico y vía pública, con una funcionalidad específica adaptada a los procedimientos sancionadores.

— La *aplicación de gestión recaudatoria del OAGRC*, en la que se realizan las gestiones en el periodo voluntario de los ingresos por recibo y se registran los procedimientos y actuaciones de gestión recaudatoria en el periodo ejecutivo.

Las aplicaciones, especializadas para cada órgano de gestión, no están integradas entre sí, por lo que las relaciones entre unas y otras se realizan por procedimientos de transferencia de ficheros electrónicos que contienen los registros relativos a las deudas.

Destacan, a los efectos de la fiscalización, los siguientes procedimientos de transferencias de datos:

— Los procedimientos por los que el OGT y el Servicio de sanciones de tráfico y vía pública envían ficheros con los lotes de deudas al OAGRC para que realice las actuaciones de cobro que le competen en el periodo voluntario, en relación con los de los ingresos por recibo, y en el periodo ejecutivo, sobre todos los ingresos de derecho público apremiados. El OAGRC efectúa una carga en sus sistemas de información por los procedimientos que se describen en los epígrafes 3.2.1.3 y 3.2.2.

— Los procedimientos por los que se produce la carga de la recaudación obtenida a través de las entidades colaboradoras en las aplicaciones Registro Único y de gestión de multas de tráfico y de estacionamiento, información que es distribuida a los distintos responsables por el Servicio de Caja adscrito a la Tesorería.

La cuenta de recaudación que presenta el OAGRC, que es aprobada por el Pleno de la Entidad coincidiendo con la aprobación de su cuenta general, informa de las gestiones cobratorias de los recibos y del resto de ingresos gestionados por el procedimiento de apremio, lo que no permite conocer el resultado íntegro de la gestión recaudatoria de los ingresos del Ayuntamiento, para lo que se hace necesario acudir a diferentes fuentes de información. Esta situación afecta a los ingresos directos gestionados por el OGT y el Servicio de sanciones de tráfico y vía pública, así como al conjunto de ingresos derivados de autoliquidaciones y otros ingresos sin contraído previo.

Circuito financiero de la recaudación

El Ayuntamiento de Cartagena no dispone de cajas en las que se admita el pago en efectivo de las liquidaciones y autoliquidaciones, por lo que, en general, la recaudación, tanto en el periodo voluntario como ejecutivo, se realiza a través de las entidades de crédito colaboradoras en la recaudación. El resultado de la recaudación se transfiere cada 15 días a las cuentas operativas del Ayuntamiento, acompañado de un fichero informático con el que se efectúa la contabilización de la recaudación.

Además, el Ayuntamiento dispone de cinco cuentas restringidas de recaudación gestionadas por el personal del OAGRC desde las que, semanalmente, se transfiere a una cuenta operativa del Ayuntamiento la recaudación obtenida. El OAGRC informa diariamente al Ayuntamiento sobre los cobros y anulaciones producidos a través de la red interna de la Entidad. Dicha información es utilizada por el Servicio de caja para el control de las cuentas de recaudación del OAGRC y está disponible para los órganos gestores en el periodo voluntario.

3.2 Análisis de los procedimientos de gestión recaudatoria y del sistema de control interno

3.2.1 Gestión recaudatoria en periodo voluntario

3.2.1.1 Gestión recaudatoria en periodo voluntario por el Órgano de Gestión Tributaria

El Órgano de Gestión Tributaria (OGT) tiene encomendado el ejercicio de la función recaudatoria en periodo voluntario de los ingresos gestionados en la modalidad de ingreso directo. Estos ingresos tienen su origen en las liquidaciones efectuadas por el OGT a resultas de su actividad, que consiste, fundamentalmente, en el ejercicio de la inspección de los tributos municipales, en la gestión y revisión de los ingresos autoliquidados por el IIVTNU y del ICIO, y en la administración de las altas en los padrones o matrículas del IBI, del IAE y de las tasas de tratamiento de residuos y de ocupación del dominio público, sin perjuicio de otros ingresos que no han sido objeto de la fiscalización. La gestión recaudatoria en el periodo voluntario de estos ingresos gestionados por padrón o matrícula corresponde, en los sucesivos periodos de devengo, al OAGRC, que los liquida por la modalidad de ingreso por recibo, procedimiento que se analiza en el epígrafe 3.2.1.3.

Según la información el Registro Único, durante el ejercicio 2012 se gestionaron en cobro —deudas liquidadas en el ejercicio 2012 o liquidadas en ejercicios anteriores y pendientes de cobro a 1 de enero de 2012— en el periodo voluntario por el OGT, en relación con los ingresos del ámbito objetivo de esta fiscalización, las siguientes deudas:

CUADRO 6

Liquidaciones en gestión de cobro en periodo voluntario por el OGT en 2012

(Importes en miles de euros)

	Ejercicio 2012		Ejercicios cerrados		Totales	
	N.º deudas	Importe	N.º deudas	Importe	N.º deudas	Importe
IBI	6.695	4.294	2.649	1.455	9.344	5.749
IVTM	286	36	35	5	321	41
IIVTNU	4.520	1.196	519	428	5.039	1.624
IAE	323	566	29	16	352	582
ICIO	2.909	2.851	640	1.003	3.549	3.854
Otros impuestos indirectos	53	2	2	0	55	2
Tasas	4.167	5.155	467	479	4.634	5.634
Contribuciones especiales	1	300	0	0	1	300
Multas	1.076	607	628	658	1.704	1.265
Liquidaciones de inspección	1.597	14.354	527	42.662	2.124	57.016
Totales	21.627	29.361	5.496	46.706	27.123	76.067

Las gestiones recaudatorias realizadas por el OGT abarcan desde el inicio del periodo voluntario hasta el envío al Tesorero de la propuesta de apremio de las deudas no cobradas. Por este motivo, la mayoría de las deudas gestionadas por el OGT en 2012 se refieren a liquidaciones de ingreso directo del ejercicio corriente (79,7%). No obstante, aunque las gestiones recaudatorias sobre deudas de ejercicios anteriores (20,3%) son menos numerosas, en términos de importe suponen el 61,4% del total.

En la gestión del OGT hay que destacar la realizada con respecto a las liquidaciones que se originan en actuaciones de inspección tributaria. Del total de deudas en gestión cobratoria en 2012, el 7,8% se correspondían con ingresos generados por la inspección, si bien los importes de los expedientes representaron el 75% de la deuda gestionada¹¹.

Los procedimientos de gestión tributaria y recaudatoria del OGT se regulan en las ordenanzas fiscales de cada tributo y en la ordenanza fiscal general de gestión, recaudación e inspección de los tributos municipales, acordadas por el Pleno del Ayuntamiento de Cartagena de conformidad con el artículo 106 LRRL. Además, este Órgano cuenta con una carta de servicios y directrices para la gestión y recaudación de los tributos de su competencia, aprobada por su Directora. Los procedimientos de recaudación del OGT se soportan en la aplicación informática denominada Registro Único.

Procedimiento de notificación

El procedimiento recaudador se impulsa, conforme a lo previsto en el RGR, con la notificación de las liquidaciones efectuadas por el OGT, 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. Las notificaciones por correo que resultan fallidas provocan 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.

Aunque menos numerosas, el OGT también realiza notificaciones directas mediante la entrega de la carta de pago a las personas que realizan sus gestiones tributarias en las dependencias municipales o a través de la sede electrónica y, excepcionalmente, se envían cartas de pago por correo electrónico o fax a quienes lo solicitan telefónicamente.

¹¹ La alegación formulada por el Ayuntamiento de Cartagena y la documentación presentada no contradicen lo señalado en el texto del Informe. A este respecto, el cuadro 9 y el gráfico 4 de este Informe recogen la información aportada por el Ayuntamiento en las alegaciones, referida a la gestión cobratoria de los expedientes procedentes del Servicio de Inspección.

El análisis de los datos del Registro Único arroja los siguientes resultados en relación con la notificación de las 27.123 deudas en gestión de cobro por el OGT en periodo voluntario en el ejercicio 2012:

CUADRO 7

Situación del estado de notificación de las liquidaciones en gestión de cobro en periodo voluntario por el OGT en 2012 (a 06/06/2014)

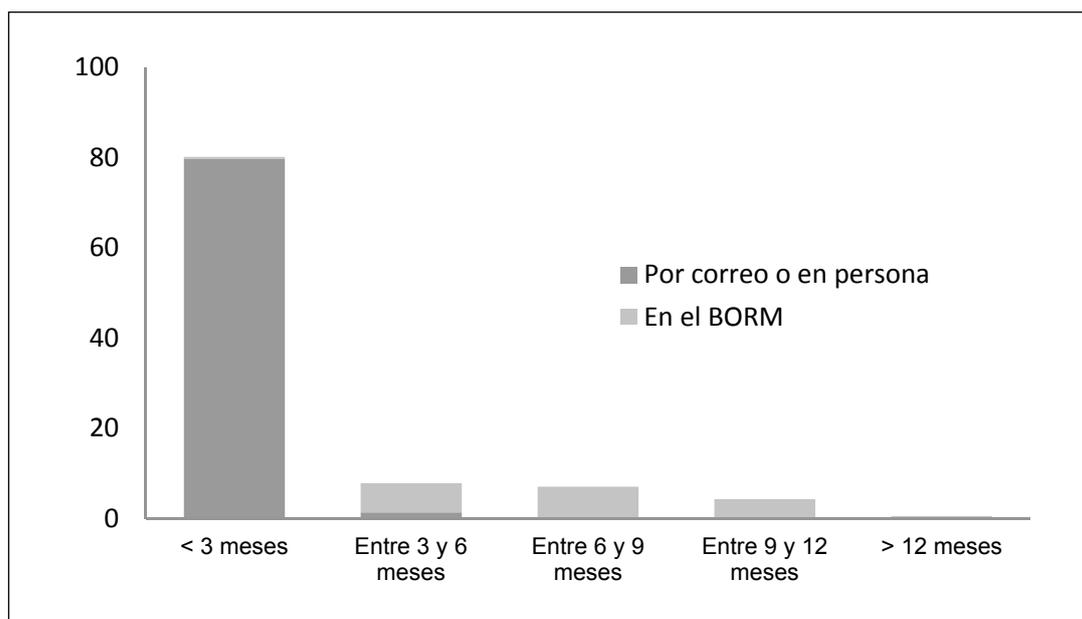
	N.º deudas	%	Importe (miles de euros)	%
Anuladas sin notificación	203	0,8	73	0,1
Notificadas	26.811	98,8	75.944	99,8
Sin constancia de notificación (detalle a continuación)	109	0,4	50	0,1
— Correo devuelto sin publicación en BORM	50		14	
— Deudas sin tratar	59		36	
Totales	27.123	100	76.067	100

En el 98,8% —26.811 deudas— de las deudas gestionadas a través del Registro Único 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 por el OGT es de 61 días. En el siguiente gráfico se observa la distribución de las deudas gestionadas en cobro en función del plazo transcurrido desde la emisión del recibo y su notificación.

GRÁFICO 2

Distribución de los plazos de notificación de 25.606 deudas gestionadas en cobro por el OGT en 2012 (a 6 de junio de 2014)



El plazo medio se ve incrementado debido a que el 18,4% de las deudas hubieron de notificarse a través de la publicación de anuncios en el BORM, así como por un error en una de las publicaciones en dicho Boletín Oficial en el ejercicio, que generó una mayor dilación. El plazo medio de notificación por correo en un primer intento es de 25 días, promedio que se eleva a 117 días si se precisa de nuevas tentativas y, finalmente, la media transcurrida para el caso de que se proceda a la publicación en el BORM alcanza los 221 días.

A este respecto, se comprueba que la frecuencia de publicación en el BORM por el OGT es de tres envíos anuales. Desde el ejercicio 2012 se observa la realización de una primera publicación en los meses de marzo-abril, una segunda en agosto y una tercera en noviembre, lo que implica que las notificaciones que resultan fallidas por correo puedan ver retrasada su notificación de 3 a 6 meses. Es especialmente significativo el periodo de notificación de más de 1 año en 149 deudas pues, aunque sólo representan el 0,6% de las analizadas, confirma que la frecuencia de publicación en el BORM es baja, si bien no se ha detectado riesgo de prescripción de los derechos.

Por otra parte, tal y como se señala en el cuadro 7, además de las deudas notificadas, el Registro Único informa de 312 deudas (el 1,2%) sobre las que no se habían iniciado las gestiones de cobro por diferentes causas:

— 203 deudas han sido anuladas por Decreto de la Dirección del OGT antes de su notificación.

— De las 109 deudas restantes, 50 se encuentran en trámite de notificación por errores en la mecanización de las fechas, lo que origina que no hayan operado los automatismos de la aplicación para concluir el procedimiento de notificación, y 59 deudas constan con el estado «sin tratar» en el Registro Único por distintas incidencias en el procedimiento de notificación que no habían sido detectadas, con el consiguiente riesgo de prescripción, si bien el importe afectado es poco significativo:

CUADRO 8

Antigüedad de las deudas sin notificar

Ejercicio	N.º de liquidaciones	Importe (miles de euros)
2010	5	0
2011	29	10
2012	75	40
TOTAL	109	50

Resultados de la gestión recaudatoria del OGT

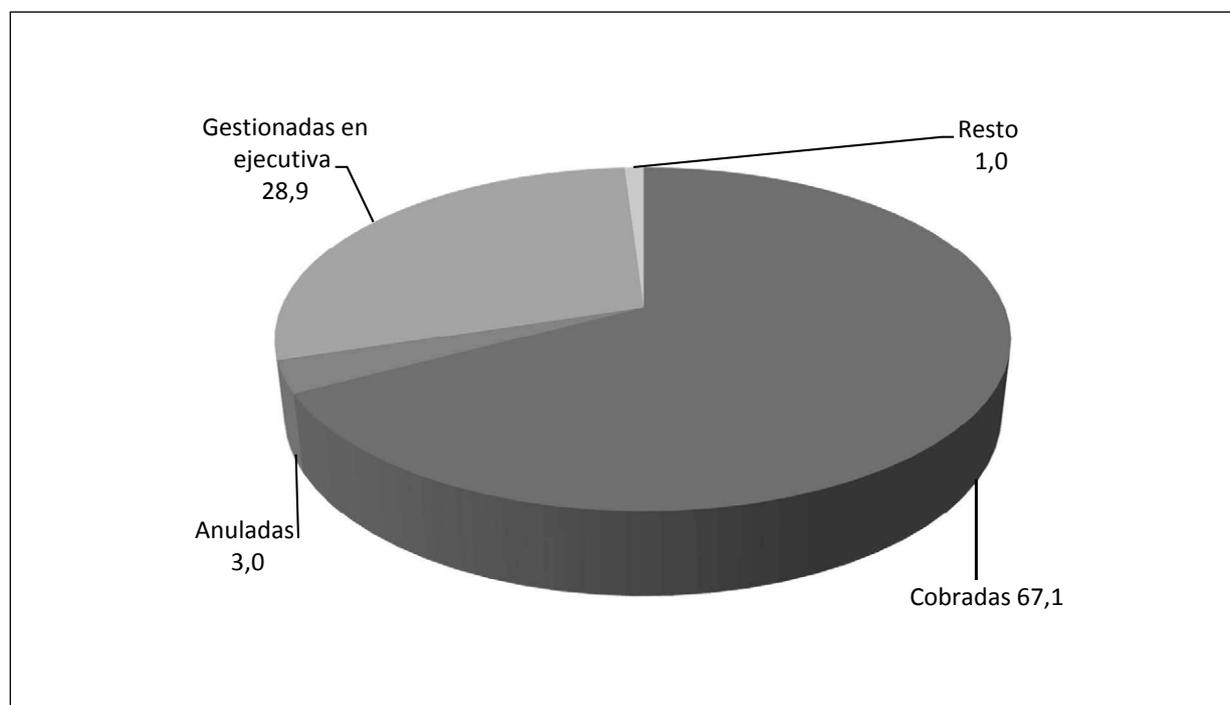
De conformidad con el artículo 62.2 de la LGT, la fecha de notificación inicia el periodo para el pago en el periodo voluntario de la deuda tributaria. Las deudas resultantes de liquidaciones de la Administración que se notifiquen entre los días 1 y 15 del mes pueden pagarse hasta el día 20 del mes posterior, 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.

El Registro Único dispone de un campo de control del fin del periodo voluntario que toma en consideración la fecha del acuse de la notificación, habiéndose comprobado que se ajusta a los citados plazos.

Han sido objeto de análisis los resultados de las gestiones recaudatorias del OGT sobre las 26.811 deudas notificadas a las que se refiere el cuadro 7, con los siguientes resultados a 6 de junio de 2014:

GRÁFICO 3

Situación de las deudas en gestión de cobro por el OGT en 2012 (a 06/06/2014)



CUADRO 9

Situación de las deudas en gestión de cobro por el OGT en 2012 (a 06/06/2014)

	N.º deudas	%	Importe (miles de euros)	%
Cobradas	18.006	67,1	43.545	57,3
— En periodo voluntario	16.682	62,2	42.774	56,3
— En periodo ejecutivo antes del apremio	1.324	4,9	771	1,0
No cobradas	8.805	32,9	32.399	42,7
— Anulación de liquidaciones	800	3,0	4.156	5,5
— Bajas por fraccionamiento	98	0,4	157	0,2
— Suspensiones	57	0,2	23.554	31,0
— Gestionadas en ejecutiva	7.756	28,9	4.407	5,8
— Resto de deudas	94	0,4	125	0,2
Totales	26.811	100	75.944	100

A 6 de junio de 2014 el OGT había recaudado el 67,1 de las deudas gestionadas en cobro en 2012, la mayor parte dentro del periodo voluntario de pago (62,2% de las deudas) y, en menor proporción, de forma extemporánea (4,9%) antes de notificarse la providencia de apremio para su cobro ejecutivo.

A diferencia de las cartas de pago expedidas para los recibos de ingresos de padrón, cuyo periodo voluntario se rige por el calendario fiscal del Ayuntamiento, las cartas relativas a las liquidaciones de ingreso directo siguen siendo válidas para efectuar el ingreso en las entidades colaboradoras después de vencido el periodo voluntario, por lo que, en estos casos, no se abona el recargo del periodo ejecutivo del 5 al que se refiere el artículo 28.2 de la LGT. No obstante, se ha comprobado que el OGT ha impulsado en estas ocasiones el procedimiento de apremio, con la excepción de aquellas deudas pendientes cuya cuantía es inferior a 6 euros, que son anuladas por decreto de la Dirección del OGT de conformidad con lo dispuesto en la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Cartagena de 15 de diciembre de 2006.

Al margen de estos recargos pendientes, el OGT ha enviado al OAGRC para su cobro ejecutivo el 28,9% de las deudas analizadas, se han acordado bajas por anulación de las liquidaciones y por fraccionamiento en el 3% y 0,4% de los casos, respectivamente, y, a 6 de junio de 2014, se encuentran suspendidas, en virtud de recursos pendientes de resolución, el 0,2% de las deudas.

Además, se identifican 94 deudas —el 0,4%— relativas a liquidaciones de los ejercicios 2007 a 2012 que, según el Registro Único, no estaban cobradas, anuladas o suspendidas y que no habían sido enviadas al OAGRC para su recaudación ejecutiva. En 55 casos las deudas se encontraban en tramitación o pendientes de resolución del recurso presentado en la vía administrativa o judicial y, en los 39 supuestos restantes, la Entidad reconoce incidencias en el procedimiento que no habían sido detectadas, lo que determinó que no fueran apremiadas, con riesgo de prescripción de las deudas más antiguas, aunque por importes poco significativos:

CUADRO 10

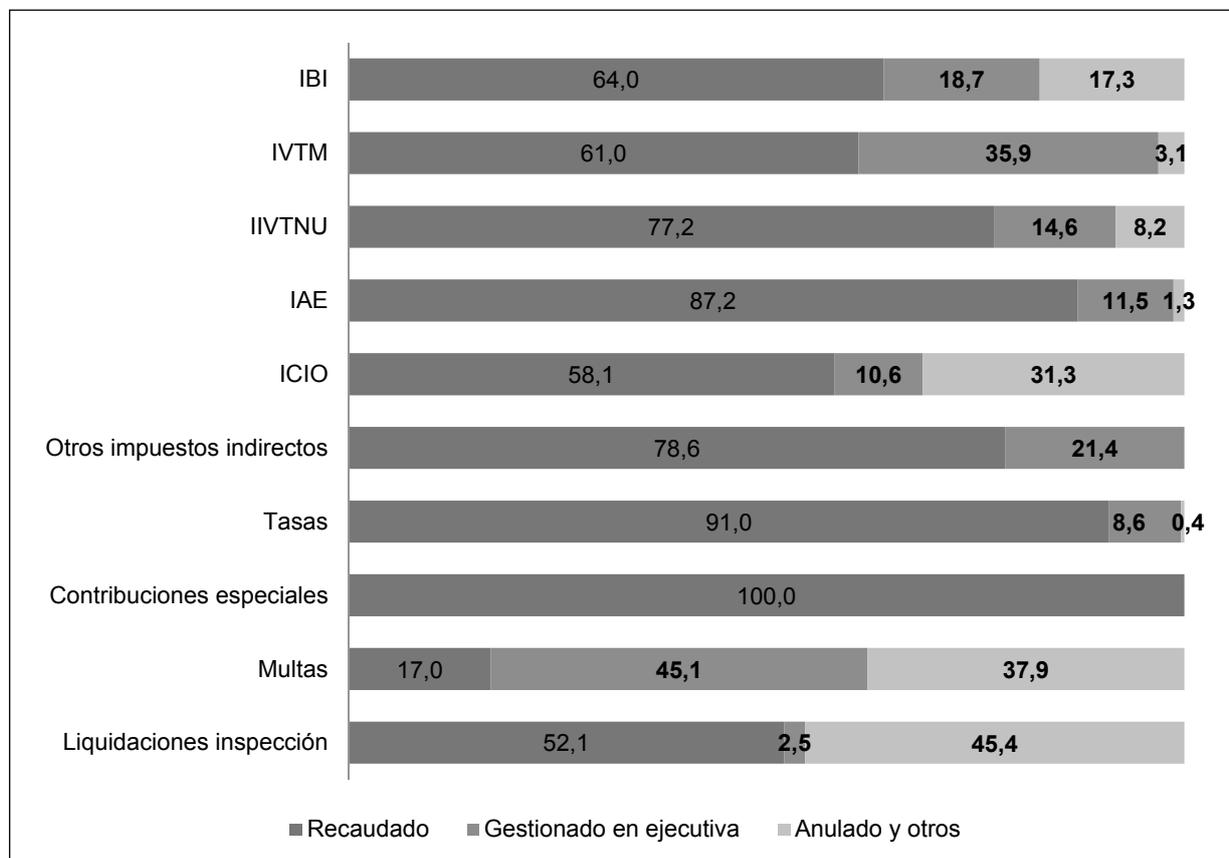
Antigüedad de las deudas sin apremiar

Ejercicio	N.º de liquidaciones	Importe (miles de euros)
2007	3	2
2008	4	28
2009	2	21
2010	10	1
2011	3	10
2012	17	49
TOTAL	39	111

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

GRÁFICO 4

Resultado de la gestión recaudatoria del OGT por tipo de ingreso (a 06/06/2014)



Los ingresos con mayor grado de recaudación son aquellos vinculados a actuaciones sin las cuales no puede desarrollarse una actividad o prestarse el servicio por parte de la Administración, como es el caso de las contribuciones especiales (100%), las tasas (91%) y el IAE (87,2%). Por otra parte, los casos de menor recaudación se producen en relación con las actuaciones sancionadoras y de inspección, con el 17% y 52,1% de realización en los casos de multas y liquidaciones de inspección, respectivamente.

Destaca que el 45,1% de las deudas por multas y el 35,9% de las relativas a altas en el IVTM se gestionen por el procedimiento de apremio. Por el contrario, en el caso de las liquidaciones de inspección la tramitación ejecutiva del cobro es muy poco representativo (2,5% de las deudas), encontrándose en el 40% de los casos suspendida la ejecución en el curso de los procedimientos de resolución de las reclamaciones y recursos interpuestos en la vía administrativa o judicial, que a la fecha de los trabajos se encontraban pendientes de resolución.

3.2.1.2 Gestión recaudatoria en el periodo voluntario por el servicio de sanciones de tráfico y vía pública

El Servicio de sanciones de tráfico y vía pública, adscrito a la Concejalía de Seguridad Ciudadana-Vía Pública, 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, con 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 vial¹².

¹² 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

Como ya se ha señalado al delimitar el ámbito de la fiscalización, no es objeto de la misma la gestión de las denuncias y del procedimiento sancionador propiamente dicho, sino estrictamente 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.

El Servicio no dispone de manuales ni instrucciones escritas relativas a sus procedimientos de gestión recaudatoria, por lo que los procesos que se describen en este epígrafe resultan del contraste entre la información obtenida y los resultados de la revisión de sus registros informáticos. En este sentido, el Servicio dispone de una aplicación informática de elaboración propia, distinta del Registro Único, 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 y el impulso de las actuaciones en vía de apremio.

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 de la ORA. Además, la policía local mantiene boletines manuales de denuncia cuya información ha de ser grabada por un operario en la aplicación informática. Tras la grabación de la denuncia se inicia un proceso de depuración de datos y averiguación del titular del vehículo y domicilio, al objeto de poder iniciar el procedimiento con su notificación.

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 las dificultades 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 las infracciones y la anulación de las denuncias. Para solucionar esta situación, desde mayo 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 abril 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 Cartagena no ha habilitado sistemas de colaboración con la Administración del Estado para ampararse en los acuerdos que esta tenga suscritos con las Administraciones de otros Estados.

Según la información facilitada por el Servicio de multas y sanciones, durante el ejercicio 2012 registró un total de 59.034 denuncias y, al inicio de dicho ejercicio, se encontraban pendientes de resolución otras 23.417 denuncias. A la fecha de la obtención de los datos para esta fiscalización, el 13 de junio de 2014, el 36,7% de las citadas denuncias no habían generado derechos económicos por prescripción de la infracción, anulación de la denuncia o haberse dictado resolución favorable a los denunciados. Además, se encontraban en tramitación los procedimientos sancionadores del 1,6% de las denuncias.

Por consiguiente, el objeto de esta fiscalización se extiende a las 50.837 denuncias restantes (61,7%) de las que resultan derechos gestionados en cobro por el Servicio durante el periodo analizado, en su

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 Cartagena 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.

mayor parte (82,8%) referidas a expedientes sancionadores iniciados en el propio ejercicio 2012, según el siguiente detalle por tipo de sanción:

CUADRO 11

Sanciones de tráfico en gestión de cobro en periodo voluntario por el Servicio de sanciones de tráfico y vía pública en 2012 (a 13/06/2014)

(Importes en miles de euros)

	Ejercicio 2012		Ejercicios cerrados		Totales	
	N.º deudas	Importe	N.º deudas	Importe	N.º deudas	Importe
Multas de tráfico	19.998	2.990	3.689	699	23.687	3.688
Multas de estacionamiento (ORA)	22.110	1.547	5.040	353	27.150	1.901
Totales	42.108	4.537	8.729	1.052	50.837	5.589

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 13 de junio de 2014, 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 12

Situación de las sanciones de tráfico en gestión de cobro en periodo voluntario por el Servicio de sanciones de tráfico y vía pública en 2012 (a 13/06/2014)

	N.º deudas	%	Importe (miles de euros)	%
Cobradas	25.578	50,3	1.505	36,9
— Con reducción del 50	23.287	45,8	1.363	33,4
— Sin reducción	2.291	4,5	142	3,5
Apremiadas	25.259	49,7	2.578	63,1
— Enviadas al OAGRC	19.069	37,5	1.921	47,0
— Enviados a la ARR	6.190	12,2	657	16,1
Totales	50.837	100	4.083	100

El 50,3% de estas multas, se hicieron efectivas por los deudores con carácter previo a su apremio. El 49,7% restante se incluyeron en sendas propuestas de apremio, encargándose el OAGRC de la gestión de cobro ejecutivo de las multas de residentes en el municipio y la Agencia de Recaudación de la Región de Murcia (ARR), en virtud del Convenio de delegación suscrito el 27 de abril de 2009, de la gestión de cobro en periodo ejecutivo de las multas cuando el domicilio fiscal del deudor esté fuera del municipio.

El 91% de las multas analizadas que fueron cobradas por el Servicio de sanciones de tráfico, disfrutaron de la reducción 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 plazo de 20 días previsto en la normativa. El Servicio no ha establecido ningún sistema adicional para controlar el cumplimiento de los plazos, observándose que los supuestos en los que se carece de información de la fecha de acuse de la notificación son elevados, aproximándose al 40,4% de los casos en los que las multas se han abonado con reducción. Tampoco se han establecido procedimientos para detectar y, en su caso, exigir el pago de lo no abonado en el caso de que la multa se hubiera pagado con reducción transcurrido el plazo legal para beneficiarse de ella.

Si bien la determinación exacta de los supuestos en los que los sancionados se beneficiaron de la reducción requeriría una revisión pormenorizada de los expedientes tramitados, de las comprobaciones realizadas sobre la información que ofrece la aplicación informática del Servicio se infiere que 868 multas cobradas, por un importe de 44 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.

Por otra parte, la aplicación informática del Servicio arroja información sobre 240 multas que habrían sido abonadas por un importe de 32 miles de euros con pago reducido, a pesar de que existen grabadas actuaciones en relación con las mismas de las que se infiere no haber seguido el procedimiento sancionador abreviado previsto en el artículo 80 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, habilitante del pago con reducción.

Adicionalmente, se ha observado un total de 59 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 los 10,3 miles de euros no abonados inicialmente.

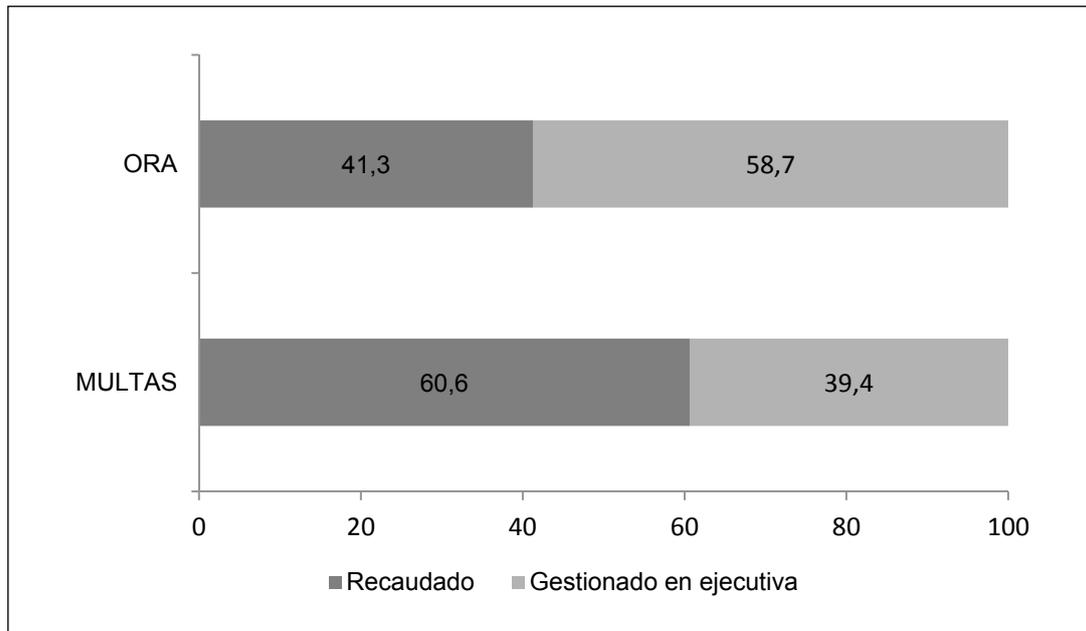
A diferencia de los procedimientos previstos en el OGT, el Servicio tampoco efectúa un control de la finalización del periodo voluntario de pago, no exigiendo el recargo del 5 por cobro extemporáneo en los supuestos en los que este se realice iniciado el periodo ejecutivo y con anterioridad a su apremio, sin que, con arreglo a la información facilitada, se pueda cuantificar el importe del recargo no exigido que hubiera sido procedente liquidar en su caso.

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. A este respecto, el Servicio ha elaborado propuestas de apremio con una frecuencia aproximada de dos meses.

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

GRÁFICO 5

Resultado de la gestión recaudatoria del Servicio de sanciones de tráfico por tipo de ingreso (a 13/06/2014)



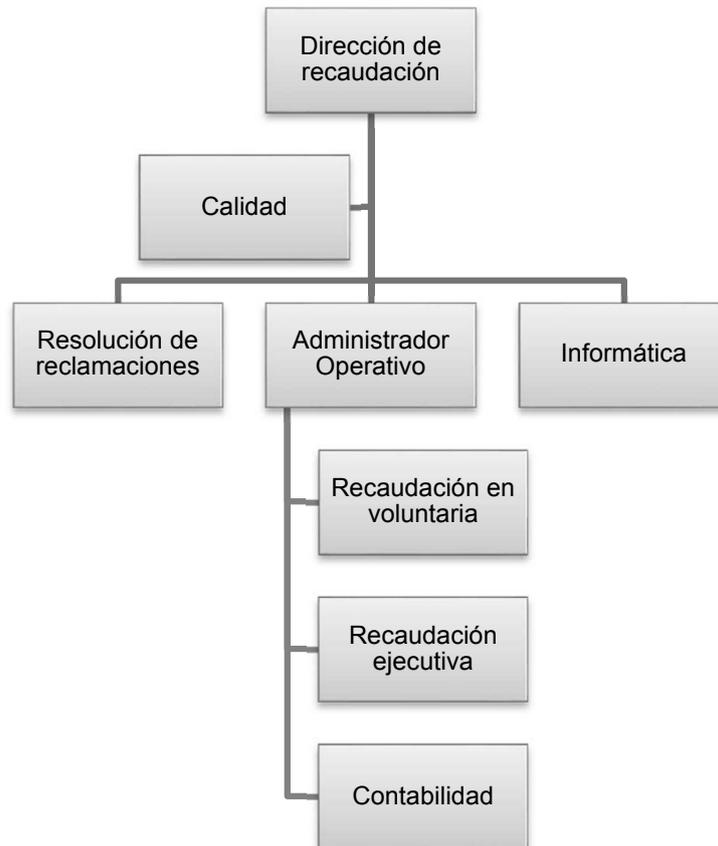
3.2.1.3 Gestión recaudatoria en el periodo voluntario por el servicio de recaudación en voluntaria del Organismo Autónomo de Gestión Recaudatoria de Cartagena

El OAGRC realiza la gestión recaudatoria en el periodo voluntario de los tributos locales de cobro periódico por recibo y en el periodo ejecutivo de todos los ingresos de derecho público del Ayuntamiento y de sus organismos autónomos. Los procedimientos de gestión recaudatoria del OAGRC, tanto en el periodo voluntario como en el ejecutivo, se rigen por las ordenanzas fiscales de cada tributo y están descritos en manuales de procedimiento redactados de conformidad con la norma española EN ISO 9001:2008.

Las funciones propiamente recaudadoras son encomendadas a la Dirección del OAGRC, que cuenta con una estructura funcional en la que distribuyen las gestiones de recaudación en el Servicio de recaudación en voluntaria y en el Servicio de recaudación en ejecutiva:

GRÁFICO 6

Estructura funcional del OAGRC



La recaudación 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 Cartagena, que recoge los plazos establecidos en la ordenanza fiscal de cada tributo. La gestión recaudatoria en el periodo voluntario del OAGRC requiere la incorporación a la aplicación del Organismo de los padrones suministrados por el Ayuntamiento de Cartagena, que han sido previamente aprobados por el Pleno y notificados colectivamente mediante edictos, de conformidad con el artículo 102 de la LGT y con el artículo 24 del RGR.

Una vez incorporados los datos, se remiten a las cuatro entidades colaboradoras en la recaudación, conforme determina el cuaderno 60¹³, los recibos que van a salir al cobro, indicándoles las fechas de inicio y fin del periodo de cobro. Los recibos no domiciliados se imprimen y se envían a los contribuyentes por correo ordinario. El sistema también permite la impresión de recibos por comparecencia del obligado tributario en las oficinas del OAGRC. Cuando los recibos están domiciliados, el OAGRC comunica 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.

¹³ Los cuadernos bancarios son normas y protocolos estandarizados para la comunicación mediante ficheros electrónicos entre las entidades bancarias y sus clientes. El cuaderno 60 permite comunicar a las entidades bancarias los recibos puestos al cobro en relación con los tributos y demás ingresos municipales.

Los recibos expedidos permiten realizar el pago en las entidades colaboradoras dentro del periodo voluntario establecido en la carta de pago, por lo que, transcurrido el mismo, el obligado tributario sólo puede pagar a través de una nueva carta expedida por el OAGRC, en la que se liquida el recargo correspondiente al periodo ejecutivo, cuestión que es analizada en el epígrafe 3.2.2.2.

Los procedimientos aplicados por el OAGRC se soportan en una aplicación informática de elaboración propia. Se ha analizado la información que arroja dicha aplicación en relación con las gestiones recaudatorias realizadas hasta la fecha de obtención de la información para esta fiscalización —7 de julio de 2014— sobre los siguientes ingresos por recibo gestionados en cobro por el Servicio de recaudación en voluntaria del OAGRC en 2012:

CUADRO 13

Recibos en gestión de cobro en periodo voluntario por el OAGRC en 2012

(Importes en miles de euros)

	Ejercicio 2012		Ejercicios cerrados		Totales	
	N.º deudas	Importe	N.º deudas	Importe	N.º deudas	Importe
IBI	191.722	61.416	255	1.460	191.977	62.876
IVTM	137.143	13.744		0	137.143	13.744
IAE	2.316	11.497	5	14	2.321	11.511
Tasas	33.815	3.367	157	5	33.972	3.372
Precios Públicos	7.737	850	753	64	8.490	914
Totales	372.733	90.874	1.170	1.543	373.903	92.417

Las deudas gestionadas en el periodo voluntario de ejercicios anteriores se corresponden, fundamentalmente, con recibos de 2011 que extienden su plazo voluntario al mes enero de 2012 (precios públicos de las escuelas infantiles y tasas de mercados y quioscos) y aplazamientos y fraccionamientos concedidos sobre liquidaciones de 2011, así como con recibos que han visto suspendida su ejecución por resolución administrativa o judicial.

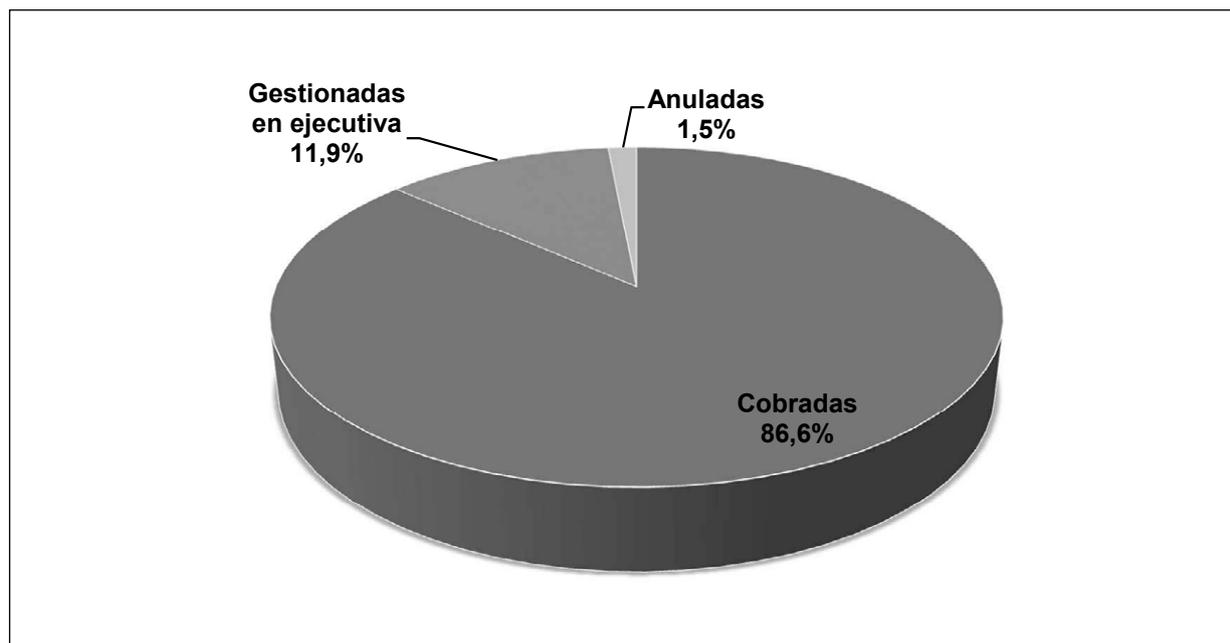
El plazo para el pago en el periodo voluntario de las deudas de notificación colectiva y periódica del Ayuntamiento de Cartagena se recoge en las ordenanzas reguladoras de cada tributo, de conformidad con el artículo 62.3 de la LGT. Dentro del calendario fiscal del ejercicio 2012 destacan los meses de febrero, por el inicio del plazo voluntario del IVTM, de junio por el IBI, y de septiembre por el IAE y la tasa de vados. La duración del periodo voluntario abarca el mes de inicio y el mes siguiente.

Resultados de la gestión recaudatoria del OAGRC en el periodo voluntario

Se han analizado los resultados de la gestión recaudatoria del Servicio de recaudación en voluntaria del OAGRC sobre los 373.903 recibos fiscalizados, con los siguientes resultados a 7 de julio de 2014:

GRÁFICO 7

Situación de las deudas gestionadas en cobro por el Servicio de recaudación en voluntaria del OAGRC en 2012 (a 07/07/2014)



CUADRO 14

Situación de los recibos en gestión de cobro en periodo voluntario por el OAGRC en 2012 (a 07/07/2014)

	N.º deudas	%	Importe (miles de euros)	%
Cobradas	323.758	86,6	80.025	86,6
No cobradas	50.145	13,4	12.392	13,4
— Anulación de liquidaciones	5.466	1,5	3.064	3,3
— Bajas por fraccionamiento	79	0,0	98	0,1
— Gestionadas en ejecutiva	44.600	11,9	9.230	10,0
Totales	373.903	100,0	92.417	100,0

El 86,6% de los recibos puestos en cobro habían sido recaudados en el periodo voluntario. Tal y como se ha indicado, los procedimientos establecidos por el OAGRC impiden, con carácter general, la realización de pagos fuera del plazo voluntario.

Las anulaciones de recibos afectan al 1,5% de los recibos y las bajas por la concesión de fraccionamientos sólo se registran en 79% casos dentro del periodo voluntario. La escasa incidencia de las anulaciones y bajas por fraccionamiento es consecuencia lógica del procedimiento establecido por el OAGRC para el paso al cobro ejecutivo de las deudas, que son apremiadas un día después de finalizado el periodo voluntario de pago.

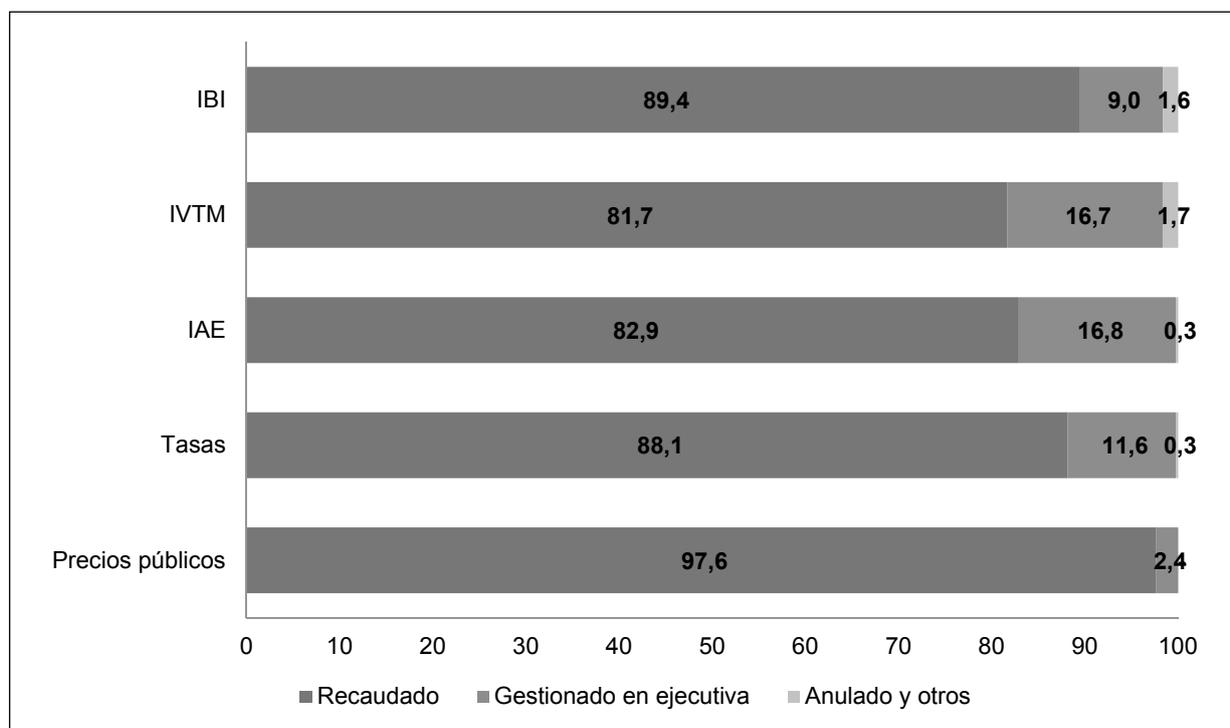
El resto de deudas (11,9%) han sido gestionadas en cobro en vía ejecutiva, procedimiento que se analiza en el epígrafe 3.2.2.2.

En relación con los fraccionamientos en voluntaria, la ordenanza general de recaudación habilita la posibilidad de solicitar, dentro del periodo voluntario de pago, el aplazamiento o fraccionamiento de los recibos. Las depuraciones y resoluciones estimatorias de aplazamientos y fraccionamientos en voluntaria son registradas por el OAGRC, en la mayoría de los casos, con posterioridad al apremio, cuando son resueltas por el Tesorero, lo que origina que estas queden registradas como bajas del procedimiento recaudación en vía ejecutiva. Se ha comprobado que en 178 de los 257 fraccionamientos aprobados sobre las deudas gestionadas en cobro por este Servicio en 2012, la resolución del fraccionamiento se produjo con posterioridad a la providencia de apremio de la deuda a pesar de que la solicitud había sido presentada dentro del periodo voluntario¹⁴.

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

GRÁFICO 8

Resultado de la gestión recaudatoria del Servicio de recaudación en voluntaria del OAGRC por tipo de ingreso (% a 07/07/2014)



Los ingresos con mayor grado de recaudación en voluntaria son los precios públicos y el IBI. La menor recaudación en voluntaria se obtiene con el IVTM y el IAE, aunque superan el 81%.

3.2.2 Gestión recaudatoria en el 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. La interposición de un recurso o reclamación en tiempo y forma contra una sanción impedirá el inicio del período ejecutivo hasta que la sanción sea firme en vía administrativa y haya finalizado el plazo para el ingreso voluntario del pago.

¹⁴ Las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento de Cartagena a este punto, así como la documentación aportada, no contradicen el texto del Informe.

El impulso de las actuaciones de apremio corresponde a los órganos gestores de la recaudación en el periodo voluntario, que elaboran las propuestas de apremio para su elevación al Tesorero. La gestión recaudatoria en el periodo ejecutivo se refiere a la aplicación del procedimiento de apremio, que se inicia con la notificación de la providencia de apremio dictada por el Tesorero municipal. La gestión recaudatoria se atribuye al OAGRC en relación con todos los ingresos de derecho público del Ayuntamiento de Cartagena y de sus organismos autónomos que no hayan sido satisfechos por los contribuyentes en el periodo voluntario. En los siguientes epígrafes se analizan estos procedimientos.

3.2.2.1 Apremio de las deudas

Los órganos gestores de la recaudación en el periodo voluntario son responsables de impulsar el procedimiento de apremio sobre deudas que no han sido pagadas a la finalización del mismo mediante la elaboración de remesas que, tras su revisión formal por el OAGRC, se remiten en documento formal de «Propuesta de Expedición de Providencias de Apremio» al Tesorero municipal para que dicte las providencias de apremio.

Los procedimientos aplicados por los órganos gestores de la recaudación en el periodo voluntario son los siguientes:

— El OGT y el Servicio de sanciones de tráfico y vía pública efectúan un control de los plazos de vencimiento del periodo voluntario de pago a través de los automatismos establecidos en sus aplicaciones de gestión y acumulan en lotes las deudas no cobradas en el periodo voluntario. Sin una periodicidad preestablecida transfieren un fichero electrónico con toda la información del lote de deudas al OAGRC y simultáneamente envían un listado con la propuesta de apremio al Tesorero.

En el ejercicio 2012 se realizaron 2 propuestas de apremio por el OGT, que dieron lugar a sendas providencias de 2 de mayo y 29 de junio.

El Servicio de multas, por su parte, y sin perjuicio de las propuestas remitidas al ARR de la Región de Murcia en relación con las multas impuestas a no foráneos del municipio, realizó 6 propuestas durante el ejercicio 2012, aprobándose las providencias entre el 2 de mayo y el 24 de octubre. La última propuesta, de diciembre de 2012, no fue aprobada dentro del ejercicio.

— En cuanto al OAGRC, a través de los criterios definidos en su aplicación de gestión recaudatoria se registra automáticamente como fecha de apremio de las deudas no cobradas la del día siguiente a aquella en que finaliza el periodo voluntario. La fecha de apremio, en estos casos, es la que resulta de la aplicación del calendario fiscal del Ayuntamiento, sin perjuicio de otras providencias de apremio que se acuerdan en los casos de rehabilitación o derivación de deudas previamente anuladas. Existen indicios de que la fecha en la que se firma la providencia es posterior a la que queda registrada en la aplicación, desconociéndose el alcance cuantitativo de esta práctica, que supone la aplicación inmediata del recargo de apremio del 10% y no el del 5% del periodo ejecutivo que correspondería hasta la aprobación y notificación de la providencia de apremio, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la LGT. No obstante, la ausencia de un registro en la Tesorería impide comprobar la fecha en la que se reciben en este órgano las propuestas de apremio de los órganos gestores, apareciendo en las providencias de apremio comprobadas la misma fecha que se registra en la aplicación del OAGRC, por lo que no ha podido confirmarse que el acto formal de apremio se produzca en la fecha en la que queda registrado el apremio en la aplicación informática.

En relación con la función del Tesorero, se constata que este firma las propuestas de apremio recibidas sin realizar comprobaciones más allá que las meramente formales. Al respecto, aunque en las propuestas consta un detalle de las liquidaciones y recibos incluidos, la Tesorería no realiza consulta a ninguna de las aplicaciones de los órganos gestores de la recaudación en los periodos voluntario y ejecutivo. Se observa, en la práctica, que la participación del Tesorero en el procedimiento no supone una mayor garantía de control en la fase de impulso del procedimiento apremio. Por el contrario, este órgano tiene una participación más activa en relación con la anulación de las providencias de apremio a iniciativa propia o a propuesta del OAGRC, en cuyo caso también participa en el control.

Conciliación entre los registros de los gestores en voluntaria y del OAGRC

Las gestiones recaudatorias realizadas por el OAGRC en periodo ejecutivo se soportan en la misma aplicación informática con la que este organismo gestiona la recaudación en el periodo voluntario de los

ingresos por recibo. La incorporación a la aplicación de las deudas de ingreso directo se realiza mediante la carga de los ficheros electrónicos enviados por el OGT y el Servicio de sanciones de tráfico y vía pública.

En relación con el procedimiento aplicado en el ejercicio 2012, se ha comprobado que el OAGRC cargó en su aplicación la totalidad de las deudas contenidas en los ficheros de propuesta de apremio. En total en dicho ejercicio se apremiaron un total de 56.669 deudas, por un importe de 12.282 miles de euros, el 12 de las cuales, por un importe representativo del 15% del total apremiado en dicho ejercicio, se corresponden con deudas liquidadas en ejercicios previos.

En general, los resultados de los procedimientos de revisión y depuración de los registros recibidos por el OAGRC, ya sean referidos a errores en las liquidaciones o a la detección de deudas cobradas, requieren la formulación por parte del Organismo de una propuesta de anulación de la providencia de apremio al Tesorero, quién debe resolver. Las anulaciones de providencias también quedan registradas en la aplicación del OAGRC.

El análisis de las anulaciones de providencias de apremio —generalmente por haberse producido el pago en periodo voluntario, bien en efectivo o en compensación—, así como de otras anulaciones realizadas con carácter previo a la notificación de la deuda —créditos incobrables por referencia, fallecidos y desconocidos, fraccionamientos y aplazamientos en voluntaria y bienes de propiedad municipal, principalmente— evidencian que la depuración de datos se realiza con posterioridad a la aprobación de las providencias. En el siguiente cuadro se detallan las deudas apremiadas en 2012 y anuladas, así como las anulaciones previas a la notificación, hasta la fecha de obtención de datos para esta fiscalización, el 7 de julio de 2014:

CUADRO 15

Deudas apremiadas en 2012. Representatividad de las providencias de apremio anuladas y de las anulaciones previas a la notificación (a 07/07/2014)

(Importes en miles de euros)

	Total apremiado en 2012 (A)		Total providencias anuladas (B)		Total anulaciones previas a la notificación (C ¹)		% (B+C)/A*100	
	N.º de deudas	Importe	N.º de deudas	Importe	N.º de deudas	Importe	N.º de deudas	Importe
OGT	2.364	2.066	15	476	10	5	1,1	23,3
Sanciones de tráfico	9.852	1.004	9	4	101	10	1,1	1,4
OAGRC	44.453	9.212	1	0	1.817	1.007	4,1	10,9
Total	56.669	12.282	25	480	1.928	1.022	3,4	12,2

3.2.2.2 Ejecución del apremio por el Organismo Autónomo de Gestión Recaudatoria de Cartagena

La aplicación informática da cuenta de las siguientes deudas en gestión de cobro ejecutivo por el OAGRC durante el ejercicio 2012¹⁵. Es decir, la totalidad de deudas apremiadas durante el ejercicio 2012, así como aquellas que, habiendo sido apremiadas con anterioridad, se encontraban pendientes de cobro al inicio del citado ejercicio:

¹⁵ Los trabajos de fiscalización se han centrado en las actuaciones realizadas por el OAGRC desde el ejercicio 2012 hasta la fecha de obtención de la información (7 de julio de 2014) en relación con los débitos del Ayuntamiento objeto de la fiscalización en gestión de cobro en vía ejecutiva en el ejercicio 2012.

CUADRO 16

Deudas en gestión de cobro en periodo ejecutivo por el OAGRC en 2012. Detalle por tipo de ingreso y ejercicio de liquidación del derecho

(Importes en miles de euros)

	Ejercicio 2012		Ejercicios cerrados		Totales	
	N.º deudas	Importe	N.º deudas	Importe	N.º deudas	Importe
IBI	17.473	5.992	29.494	13.0081	46.967	19.073
IVTM	22.848	2.229	32.075	3.071	54.923	5.300
IIVTNU	24	5	1.969	539	1.993	544
IAE	401	605	1.066	1.063	1.467	1.668
ICIO	45	82	827	1.614	872	1.696
Otros impuestos indirectos	4	0	13	1	17	1
Tasas	3.882	923	6.134	836	10.016	1.759
Precios públicos	166	12	202	9	368	21
Contribuciones especiales			1	0	1	0
Multas	5.283	490	13.970	2.760	19.253	3.250
Liquidaciones de inspección	19	87	1.209	2.334	1.228	2.421
Totales	50.145	10.425	86.960	25.308	137.105	35.733

Los débitos gestionados en periodo ejecutivo por el OAGRC durante el ejercicio 2012 se refieren mayoritariamente a deudas de ejercicios de presupuestos cerrados y, en menor medida, a deudas devengadas en dicho ejercicio.

Notificación de las providencias de apremio

La especialidad que caracteriza el procedimiento de gestión recaudatoria en periodo ejecutivo del OAGRC es que cada deuda apremiada se acumula en un expediente a las deudas anteriores. Es decir, el documento de «Notificación y requerimiento — carta de pago» que se envía al obligado tributario contiene la relación de todas las deudas apremiadas al sujeto pasivo. En él se informa de los plazos de ingreso y de los recursos que puede interponer el contribuyente contra la providencia de apremio.

El medio de notificación empleado inicialmente para aquellos deudores que únicamente tienen una deuda ejecutiva es el correo ordinario, que incluye carta de pago en la que se liquida el 10% del recargo de apremio reducido. De la información que arroja la aplicación del OAGRC resulta que se consiguió recaudar el 24% de las deudas notificadas por este medio en relación con deudas apremiadas en el ejercicio 2012 con el consiguiente ahorro de costes respecto de correo con acuse de recibo. Por otra parte, también se realizan notificaciones por comparecencia del deudor en la sede del OAGRC.

En los casos en los que no se efectúa el pago se inicia un procedimiento de notificación con acuse de recibo, sin perjuicio de las notificaciones personales realizadas en las oficinas del OAGRC. Cuando no se consigue la notificación por correo se realizan indagaciones sobre el domicilio para realizar un nuevo envío y, si finalmente resulta fallido, se publica un anuncio en el BORM para que, en el plazo de 15 días, comparezca en la oficina del OAGRC para su notificación en persona, considerándose que la providencia está notificada si transcurrido ese plazo no se produce la personación.

En el siguiente cuadro se resume el resultado de la notificación de las deudas en gestión de cobro ejecutivo por el OAGRC en 2012:

CUADRO 17

Situación del estado de notificación de la providencia de apremio de las deudas en gestión de cobro en periodo ejecutivo por el OAGRC en 2012 (a 07/07/2014)

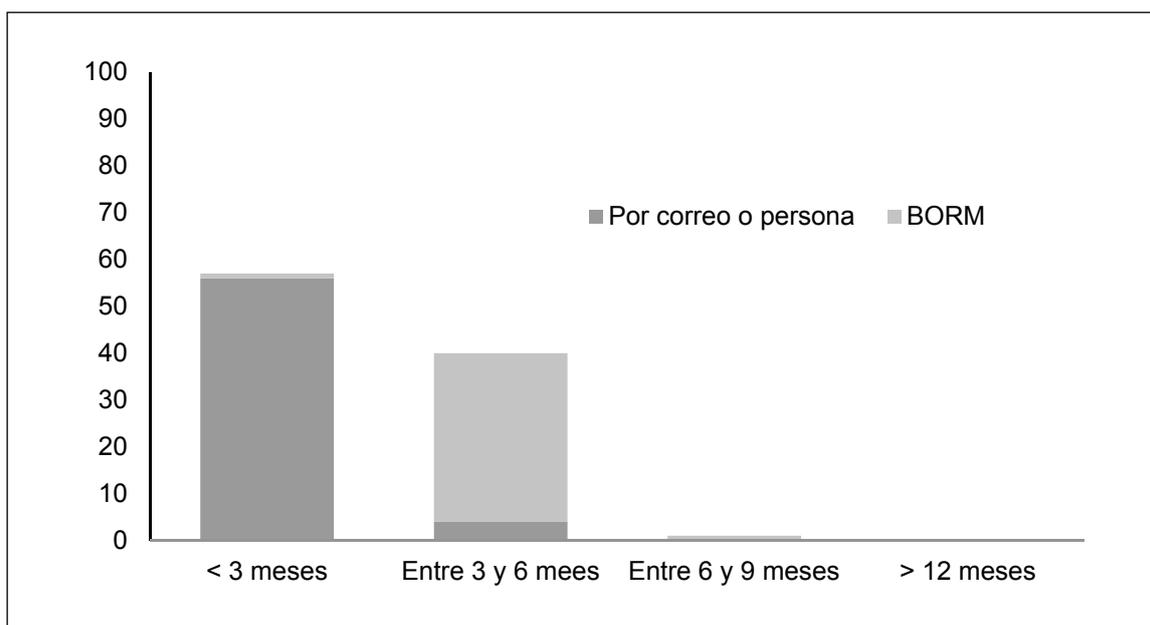
	N.º deudas	%	Importe (miles de euros)	%
No notificadas (detalle a continuación)	2.641	1,9	1.297	3,6
— Anuladas	2.479	1,8	1.187	3,3
— Suspendidas o pendientes de anulación	162	0,1	110	0,3
Notificadas	134.464	98,1	34.436	96,4
Totales	137.105	100,0	35.733	100,0

En el 98,1% de las deudas en periodo ejecutivo en 2012 —134.464 deudas— existe constancia de la notificación de la providencia de apremio mediante correo ordinario o certificado, personación o publicación en el BORM. En el 1,9% restante, el procedimiento de apremio o las deudas habían sido anulados o su ejecución se encontraba suspendida pendiente de anulación, no existiendo por tanto deudas apremiadas pendientes de notificación.

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 75 días, habiéndose notificado el 39% de las providencias a través de la publicación de anuncios en el BORM y 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 9

Distribución de los plazos de notificación de 47.251 deudas apremiadas en 2012 (a 07/07/2014)



Resultados de la gestión recaudatoria del OAGRC 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 este no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente.

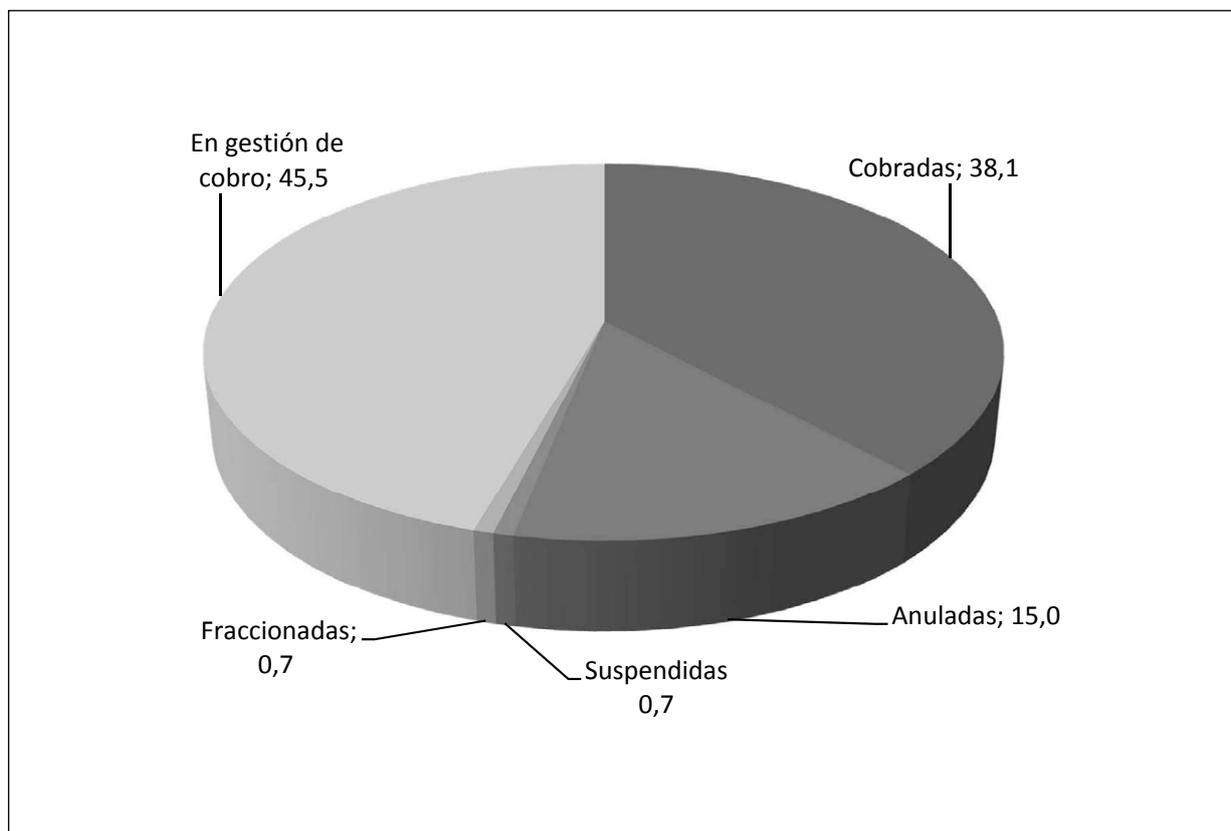
Transcurrido el plazo reglamentario desde la notificación de la providencia de apremio sin que se produzca el pago, se procede al embargo de los bienes y derechos del obligado al pago. El artículo 169.2 de la LGT establece un orden para los embargos que se puede alterar en aras de una mayor eficacia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

La Entidad no 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, por lo que no tiene acceso al procedimiento de traba de las devoluciones tributarias solicitadas por los contribuyentes y que a la vez son deudores con deudas tributarias en fase de embargo de las entidades locales.

Se han analizado las gestiones recaudatorias en periodo ejecutivo de las 134.464 deudas notificadas a las que se refiere el cuadro 16, con los siguientes resultados a 7 de julio de 2014:

GRÁFICO 10

Situación de las deudas en gestión de cobro en periodo ejecutivo por el OAGRC en 2012 (a 7 de julio de 2014)



CUADRO 18

Situación de las deudas en gestión de cobro en periodo ejecutivo por el OAGRC en 2012 (a 07/07/2014)

	N.º deudas	%	Importe (miles de euros)	%
Cobradas	51.056	38,1	8.523	24,7
— Sin recargo	394	0,4	864	2,5
— Recargo ejecutivo 5	6	0,0	9	0,0
— Recargo de apremio reducido 10	15.815	11,8	2.343	6,8
— Recargo de apremio 20	34.841	25,9	5.307	15,4
No cobradas	83.408	61,9	25.913	75,3
— Anulación de liquidaciones	20.232	15,0	6.017	17,5
— Suspendidas o pendientes de anulación	1.004	0,7	506	1,5
— Aplazadas o fraccionadas en ejecutiva	952	0,7	234	0,7
— En gestión de cobro	61.220	45,5	19.156	55,6
Totales	134.464	100,0	34.436	100,0

Deudas cobradas

A 7 de julio de 2014 el OGT había recaudado el 38% de las deudas en gestión de cobro en periodo ejecutivo en 2012. Dos terceras partes se recaudaron con el recargo del 20% y una tercera parte con el recargo de apremio reducido del 10%.

En 394 débitos no se aplicó ningún recargo del periodo ejecutivo a pesar de haberse procedido al apremio de la deuda. En el 41% de los casos se trata de supuestos en los que concurren circunstancias que han determinado que, tras su apremio y notificación, se haya acordado por el órgano competente su reposición al periodo voluntario o se relacionan con autos de concursos de acreedores. En el 59% restante, se trata de deudas de organismos oficiales, a los que el Ayuntamiento no exige recargos. Respecto de estas últimas —234 deudas por importe 311 miles de euros— ha de tenerse en cuenta que, de acuerdo con el artículo 28 de la LGT, los recargos del periodo ejecutivo se devengan con el inicio de dicho periodo, no estableciéndose en la norma excepción a su exigibilidad por razón del sujeto, al margen de la establecida en el punto 6 del citado artículo para los supuestos de deudas de titularidad de otros estados o de entidades internacionales o supranacionales, circunstancia que no concurre en estos casos, lo que determina que el Ayuntamiento no haya reclamado ni liquidado a estos organismos oficiales recargos por importe de 60 miles de euros, procedentes conforme a las fechas de notificación y pago¹⁶.

Por lo demás, las comprobaciones dirigidas a verificar la adecuación de los recargos e intereses de demora liquidados en el periodo ejecutivo han evidenciado que, en general, éstos son conformes a los establecidos en el artículo 28 de la LGT. No obstante, se ha verificado la existencia de un total de 79 débitos, por un importe de principal de la deuda de 18 miles de euros, sobre los que debería haberse exigido un 20% de recargo por haberse pagado una vez transcurrido el periodo de apremio, si bien se habrían abonado con un recargo del 10%.

¹⁶ 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 inembargabilidad de los bienes de dominio público y los comunales, en virtud de los artículos 132.1 de la Constitución Española, 30.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y 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 sólo alcanza a los bienes de dominio público y los patrimoniales afectos a un uso o servicio público, habiendo admitido el Tribunal Constitucional, 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.

Esta situación se produce en relación con deudas sobre las que se recibe el acuse de recibo de la notificación con posterioridad al registro del cobro, habiéndose verificado que, en la mayoría de los casos —52 débitos por un importe de principal de la deuda de 14 miles de euros—, esta circunstancia se fundamenta en los breves plazos de pago previstos en el artículo 62.5 de la LGT citado. El OAGRC no ha establecido procedimientos dirigidos a exigir el importe no abonado en el momento del pago dada su escasa frecuencia. En otros casos —27 débitos por un importe de principal de la deuda de 4 miles de euros—, desde el propio OARGC se ha posibilitado el pago con el citado recargo al conceder una carta de pago con unos plazos que exceden de los previstos en la normativa.

Por otra parte, se ha verificado que en los casos en que se exigió recargo de apremio del 20% también se liquidaron y reclamaron los correspondientes intereses de demora, computados desde la finalización del periodo voluntario. Únicamente no se han exigido estos en los casos en los que los intereses liquidados no superan 1 euro de forma acumulada por deudor, conforme a lo previsto en el artículo 69 de Ordenanza General de Recaudación del Municipio de Cartagena.

Deudas aplazadas o fraccionadas en ejecutiva

En relación con los aplazamientos o fraccionamientos en ejecutiva, la ordenanza general de recaudación habilita la posibilidad de solicitar, en período ejecutivo, el aplazamiento o fraccionamiento de la deuda, que vendrá determinada por el importe acumulado del expediente ejecutivo, con exclusión de los intereses de demora y costas. A la fecha de obtención de la información para esta fiscalización —el 7 de julio de 2014— se encontraban fraccionadas en vía ejecutiva 952 deudas, por un importe total de 234 miles de euros, de los que se habrían hecho efectivas el 2,8% a dicha fecha.

Deudas en gestión de cobro a 7 de julio de 2014

En cuanto a las deudas que a la fecha de obtención de la información para esta fiscalización —el 7 de julio de 2014— se encontraban pendientes de cobro, se han realizado comprobaciones que permiten concluir que, salvo en los casos que se detallan a continuación, el OAGRC ha realizado actuaciones dirigidas a conseguir el embargo del efectivo y de los bienes de los deudores tributarios. A dicha fecha, el Organismo había hecho efectivas parcialmente 427 de las deudas en gestión de cobro, por un importe acumulado de 88 miles de euros.

El 31% de las deudas que se encontraban en gestión de cobro a la fecha se refiere a deudas de organismos oficiales, respecto de las que, en general, se observa que se realizan comprobaciones y actuaciones dirigidas a su satisfacción. Únicamente no se han efectuado este tipo de actuaciones en los casos de deudas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que es titular de un total de 378 deudas en ejecutiva por un importe total de 440 miles de euros. Si bien actualmente se están realizando actuaciones por parte del Ayuntamiento dirigidas a compensar el importe de las retenciones del IAE a su favor, algunos de los saldos que se mantienen en gestión de cobro en atención a su antigüedad, que figura detallada en el cuadro siguiente, presentan riesgo de prescripción, por lo que deberían ser objeto de revisión y, en su caso, baja definitiva como derechos pendientes de cobro:

CUADRO 19

Antigüedad de las deudas de la CARM en gestión de cobro (a 07/07/2014)

Ejercicio	N.º de liquidaciones	Importe (miles de euros)
2005	57	10
2006	15	1
2007	11	15
2008	17	18
2009	20	22
2010	18	39
2011	31	167
2012	209	168
TOTAL	378	440

Tampoco se han realizado actuaciones en relación con deudas de deudores respecto de los que el Organismo no dispone del número de identificación fiscal, siendo este esencial en el procedimiento de investigación. Algunas de estas deudas, que representan un importe muy poco significativo del total en gestión de cobro por la Entidad, en atención a su antigüedad deberían ser objeto de revisión y, en su caso, baja definitiva como derechos pendientes de cobro:

CUADRO 20

Antigüedad de las deudas de los deudores sin NIF en gestión de cobro (a 07/07/2014)

Ejercicio	N.º de liquidaciones	Importe (miles de euros)
Previos a 2005	180	7
2006	41	2
2007	46	2
2008	53	3
2009	74	9
2010	83	15
2011	90	12
2012	102	10
Total	669	60

Deudas suspendidas o pendientes de anulación

Por último destacar que, tal y como se observa en los cuadros 16 y 17, a la fecha de obtención de los datos para esta fiscalización —el 7 de julio de 2014—, un total de 1.166 deudas, por importe de 615 miles de euros, se encontraban retiradas del proceso de gestión de cobro, por haber sido suspendidas o encontrarse pendientes de anulación, según el siguiente detalle:

— El 61% de estos débitos, representativos del 84% de su importe, se encontraban suspendidos, en su mayor parte debido a que los deudores se encontraban incurso en procedimientos concursales.

— El 39% de los débitos restantes, representativos del 16% de su importe, se encontraban pendientes de baja, no habiéndose recibido en el momento de obtención de los datos el correspondiente decreto o diligencia que permitiera datar el débito de forma justificada. En relación con estos últimos, se observa que, si bien la mayoría son circunstancias evidenciadas en los ejercicios 2013 y, mayoritariamente, en 2014, el 45% de los débitos restantes fueron retirados del proceso de gestión de cobro entre 2002 y 2012, sin que a la fecha de cierre de los trabajos de esta fiscalización hubiesen sido definitivamente anulados. Esta circunstancia, pone de manifiesto nuevamente la existencia de débitos que se mantienen como derechos pendientes de cobro, si bien deberían ser objeto de revisión y baja definitiva, en su caso:

CUADRO 21

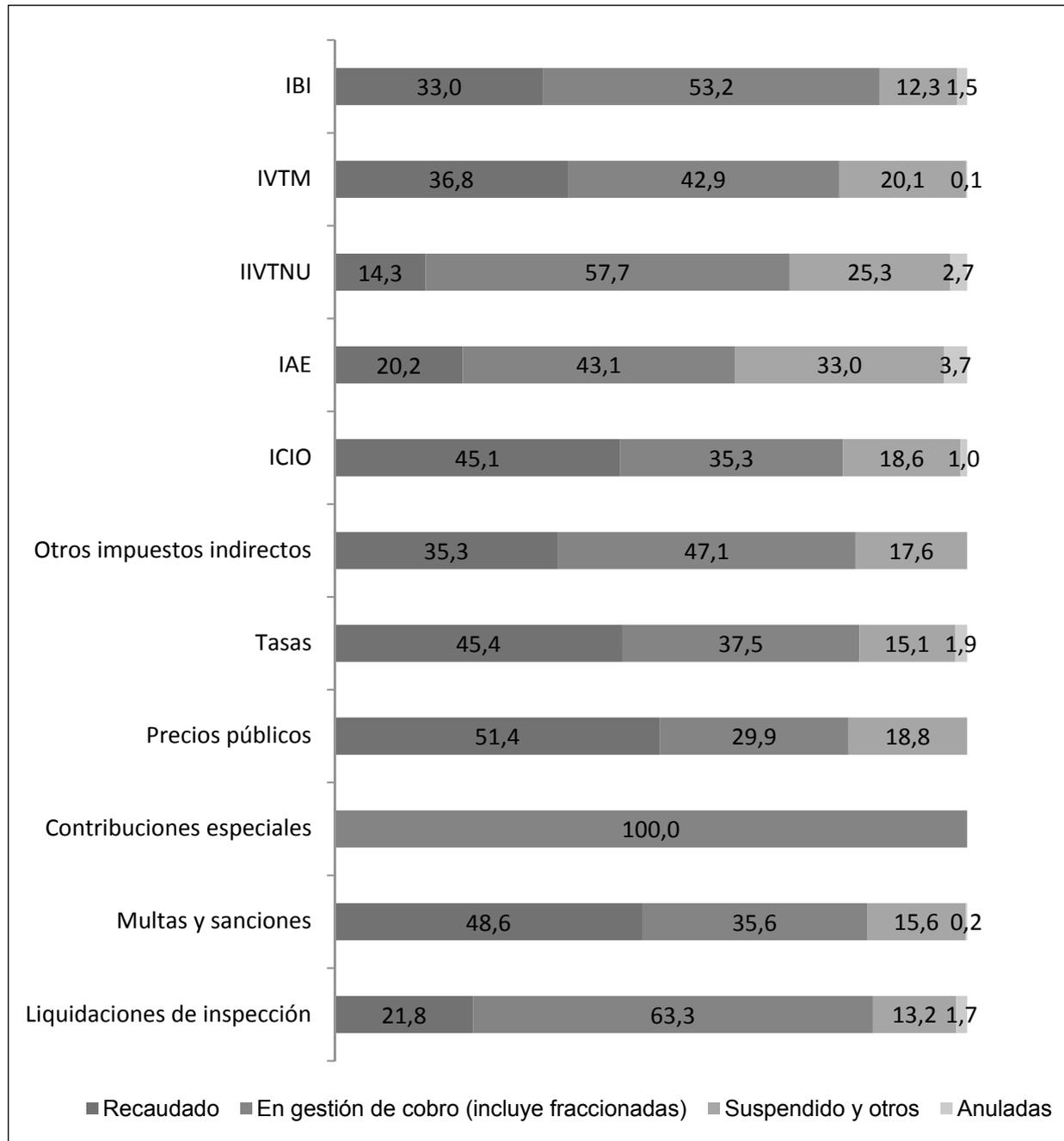
Antigüedad de las deudas pendientes de baja (a 07/07/2014)

Ejercicio	N.º de liquidaciones	Importe (miles de euros)
Previos a 2005	88	14
2006	17	2
2007	21	5
2008	19	6
2009	47	12
2010	48	7
2011	95	29
2012	134	21
Total	469	96

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

GRÁFICO 11

Resultado de la gestión recaudatoria del Servicio de recaudación en ejecutiva del OAGRC por tipo de ingreso (% a 07/07/2014)



Los ingresos con mayor índice de recaudación, al margen de las contribuciones especiales que carecen de representatividad, son los precios públicos (51,4%), las multas y sanciones (48,6%), las tasas (45,4%) y el ICIO (45,1%). Por otra parte, los casos de menor recaudación en periodo ejecutivo se producen en relación con el IIVTNU, IAE y liquidaciones de Inspección, con el 14,3%, 20,2% y 21,8%, respectivamente.

Destaca la representatividad del número de deudas suspendidas o pendientes de anulación referidas al IAE y al IIVTNU, del 33% y 25,3%, 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 Cartagena 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 207.547 miles de euros —137.492 miles de euros del ejercicio corriente y 70.055 miles de euros de los ejercicios cerrados—, con el siguiente detalle:

CUADRO 22

Detalle de la liquidación del presupuesto de ingresos del ejercicio 2012. Ingresos del ámbito objetivo

(miles de euros)

	Derechos reconocidos	Anulaciones	Cancelaciones	Recaudación bruta	Derechos ptes. cobro 31/12/2012
IBI	62.481	—	—	57.735	4.747
IVTM	13.668	—	—	12.535	1.133
IIVTNU	3.919	—	—	2.751	1.169
IAE	12.141	—	—	11.499	642
ICIO	18.263	—	—	9.454	8.810
Otros impuestos indirectos	2	—	—	2	0
Tasas	23.472	—	—	19.633	3.839
Precios públicos	1.217	—	—	1.122	95
Contribuciones especiales	300	—	—	300	—
Multas y sanciones	2.029	—	—	1.653	376
Total ingresos	137.492	—	—	116.684	20.811

CUADRO 23

Detalle de la liquidación del presupuesto de ingresos de los ejercicios cerrados. Ingresos del ámbito objetivo

(miles de euros)

	Derechos ptes. cobro 01/01/2012	Anulaciones	Cancelaciones	Recaudación bruta	Derechos ptes. cobro 31/12/2012
IBI	12.915	—	—	4.620	8.295
IVTM	2.790	—	—	472	2.318
IIVTNU	1.056	—	—	774	282
IAE	1.908	—	—	128	1.780
ICIO	41.604	—	—	1.699	39.905
Otros impuestos indirectos	1	—	—	0	1
Tasas	8.008	—	—	4.676	3.332
Precios públicos	76	—	—	67	9
Contribuciones especiales	—	—	—	—	—
Multas y sanciones	1.697	—	—	877	820
Total ingresos	70.055	—	—	13.313	56.742

Se ha comprobado que la información que suministra la cuenta anual del ejercicio 2012 del Ayuntamiento de Cartagena en relación con la liquidación de los presupuestos de ingresos corrientes y cerrados no reflejan adecuadamente las operaciones derivadas de la gestión recaudatoria del Ayuntamiento, de acuerdo con los principios y normas contables aplicables a la Entidad. Esta opinión desfavorable se fundamenta en la existencia de las siguientes prácticas contables:

1. Las liquidaciones de los presupuestos de ingresos del ejercicio corriente y de ejercicios cerrados no informan sobre las anulaciones de liquidaciones ni cancelaciones por insolvencias de deudores, si bien se ha comprobado que los órganos gestores tienen registradas anulaciones por estos motivos. El Servicio de contabilidad registra las bajas mediante asientos rectificativos con signo negativo, por lo que los derechos reconocidos en las liquidaciones de presupuestos figuran por importes netos de anulaciones y cancelaciones.

2. La información facilitada por los órganos gestores de la recaudación al Servicio de contabilidad, dependiente de la Tesorería municipal, no tiene el detalle adecuado para su correcto registro conforme a los principios y normas contables de aplicación. En este sentido, la Tesorería municipal en la que se integra el Servicio de contabilidad no ha establecido unos criterios sobre el contenido de la información que debe recibir el Servicio. En concreto:

— El Servicio de contabilidad registra las liquidaciones de ingreso directo generadas por el OGT a partir de los listados semanales que le envía este órgano, en los que no se identifican las liquidaciones que se originan por el fraccionamiento o aplazamiento de deudas, con la consiguiente duplicación en contabilidad de estos derechos. Además, en los importes de las fracciones se incluyen los intereses de demora aplicados, razón por la que se contabilizan como mayor importe del tributo correspondiente en lugar de por su naturaleza económica.

Por otra parte, las liquidaciones generadas por la Inspección de tributos no han incluido en ocasiones el detalle del ingreso por naturaleza afectado, dificultando su correcta imputación presupuestaria.

— Además, hasta el ejercicio 2013 el OGT no informaba de forma sistemática sobre las anulaciones y cancelaciones de liquidaciones de ingresos directos, que se registraban al cierre del ejercicio en función de la información justificativa recopilada al efecto por el Servicio de contabilidad, no existiendo garantías de que se hayan contabilizado la totalidad de las que afectan a los saldos de derechos pendientes de cobro a 31 de diciembre de 2012 del Ayuntamiento.

— El registro contable de las anulaciones de derechos gestionados por el OAGRC se realizó al cierre del ejercicio a partir de la información contenida en su cuenta de recaudación anual. El detalle de anulaciones de esta cuenta incluye motivos de baja que no siempre suponen la anulación del derecho, sino que simplemente indican un cambio en su fase de gestión, como ocurre con las anulaciones de providencias de apremio. El registro en contabilidad de la totalidad del saldo de anulaciones podría haber implicado la contabilización de bajas en exceso.

— Además la información que facilita el OAGRC identifica como ejercicio de la deuda el año en el que asume su gestión, si bien este puede ser diferente al ejercicio de devengo presupuestario del derecho, con incidencia, principalmente, en el registro de la imputación de los cobros, anulaciones y cancelaciones de derechos.

Como consecuencia de todo lo anterior, los saldos de derechos pendientes de cobro, tanto al inicio como al cierre del ejercicio 2012 para cada tipo de ingreso, presentan diferencias respecto de las cifras que se soportan en las bases de datos de los órganos gestores. Si bien estas diferencias son, de forma agregada y por tipo de ingreso, poco significativas, lo que podría proporcionar una apariencia de conciliación, estas son sustancialmente diferentes en atención al ejercicio presupuestario de devengo del derecho. A este respecto, aun cuando al final de cada ejercicio el Servicio de contabilidad realiza un contraste de los saldos pendientes de cobro en contabilidad y en los distintos servicios gestores, las diferencias evidenciadas en el mismo no son objeto de conciliación.

4. CONCLUSIONES

El Ayuntamiento de Cartagena realiza, con carácter general, una gestión directa de la recaudación de sus ingresos tributarios, precios públicos, multas y sanciones. La gestión en periodo voluntario de los derechos de ingreso directos que se liquidan en los procedimientos de gestión e inspección tributaria se

encomienda al Órgano de Gestión Tributaria, que está integrado en la estructura municipal. Este Órgano también se encarga de la gestión del cobro en el periodo voluntario del resto de liquidaciones de ingreso directo emitidas por los restantes servicios municipales, con la excepción de las relativas a multas y sanciones de tráfico y de estacionamiento, que son gestionadas desde la Concejalía de Seguridad Ciudadana— Vía pública por el Servicio de sanciones de tráfico y vía pública.

Por su parte, al Organismo Autónomo de Gestión Recaudatoria de Cartagena, entidad dependiente del Ayuntamiento, se le encomienda la gestión recaudatoria en el periodo voluntario de los ingresos por recibo y la recaudación en el periodo ejecutivo de todos los ingresos de derecho público municipales.

No obstante lo anterior, la función recaudatoria y, en especial, la autoridad para dictar las providencias de apremio se atribuye al Tesorero, órgano dependiente de la Concejalía de Hacienda y Personal y cuyo puesto está reservado a funcionarios con habilitación nacional.

4.1 En relación con los procedimientos de gestión y control interno

1. Los procedimientos de recaudación en periodo voluntario del Servicio de sanciones de tráfico y vía pública no constan en manuales o instrucciones, en tanto que el Órgano de Gestión Tributaria y el Organismo Autónomo de Gestión Recaudatoria de Cartagena sí contó con directrices o manuales de procedimiento de gestión recaudatoria. En cualquier caso, a todos ellos les resultan de aplicación los procedimientos del Reglamento General de Recaudación aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio y de la Ordenanza Fiscal General de Gestión, Inspección y Recaudación aprobada por el Pleno municipal el 24 de julio de 2006. (Epígrafe 3.2.)

2. Las tres aplicaciones informáticas en las que cada uno de los órganos a los que se encomienda la gestión recaudatoria de los ingresos registran los procedimientos de gestión recaudatoria — Registro único del Órgano de Gestión Tributaria, aplicación de gestión de multas de tráfico y de estacionamiento del Servicio de sanciones de tráfico y vía pública, y aplicación de gestión recaudatoria del Organismo Autónomo de Gestión Recaudatoria de Cartagena— son de elaboración propia. Estas aplicaciones especializadas no están integradas entre sí, por lo que las relaciones entre unas y otras se realizan por procedimientos de transferencia de ficheros electrónicos que contienen los registros relativos a las deudas. (Epígrafes 3.2 y 3.1.)

3. La cuenta de recaudación que presenta el Organismo Autónomo de Gestión Recaudatoria de Cartagena, que es aprobada por el Pleno de la Entidad coincidiendo con la aprobación de su cuenta general, informa de las gestiones cobratorias de los recibos y del resto de ingresos gestionados por el procedimiento de apremio, lo que no permite conocer el resultado íntegro de la gestión recaudatoria de los ingresos del Ayuntamiento, para lo que se hace necesario acudir a diferentes fuentes de información. Esta situación afecta a los ingresos directos gestionados por el Órgano de Gestión Tributaria y el Servicio de sanciones de tráfico y vía pública, así como al conjunto de ingresos derivados de autoliquidaciones y otros ingresos sin contraído previo.

4. El Ayuntamiento de Cartagena no dispone de cajas en las que se admita el pago en efectivo de las liquidaciones y autoliquidaciones, por lo que toda la recaudación, tanto en el periodo voluntario como ejecutivo se realiza, con carácter general, a través de las entidades colaboradoras en la recaudación. Además el Ayuntamiento dispone de cinco cuentas restringidas de recaudación gestionadas por el personal del Organismo Autónomo de Gestión Recaudatoria de Cartagena desde las que, semanalmente, se transfiere la recaudación obtenida a una cuenta operativa del Ayuntamiento.

Este Organismo Autónomo informa diariamente al Ayuntamiento sobre los cobros y anulaciones producidos a través de la red interna de la Entidad. Dicha información es utilizada por el Servicio de caja para el control de las cuentas de recaudación y está disponible para los órganos gestores en el periodo voluntario. (Epígrafe 3.2.)

5. Los procedimientos de gestión recaudatoria en periodo voluntario del Órgano de Gestión Tributaria, respecto de los ingresos tributarios gestionados por la modalidad de ingreso directo, han garantizado de forma general la notificación de las liquidaciones practicadas sin incurrir en prescripción. La gestión recaudatoria en periodo voluntario realizada por el referido Órgano, hasta la fecha de obtención de los datos para esta fiscalización —el 6 de junio de 2014—, en relación con las 27.123 liquidaciones de ingresos del ámbito objetivo de la fiscalización en gestión de cobro en 2012, evidencia un elevado nivel de notificación. Únicamente un número poco significativo de las liquidaciones analizadas no habrían sido

notificadas, como consecuencia de errores en los automatismos de los procedimientos y otros errores en los procedimientos que no habían sido detectados por la Entidad.

El plazo medio de notificación de las deudas liquidadas por el Órgano de Gestión Tributaria es de 61 días. Este plazo se ve incrementado por la existencia de un 18,4 de deudas cuya notificación se realiza a través de la publicación de anuncios en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, así como por un error en una de las publicaciones en el mencionado Boletín en dicho ejercicio que generó un mayor retardo. El plazo medio de la notificación por correo es, en un primer intento, de 25 días, elevándose a 117 días en el caso de que sean necesarias nuevas tentativas. La media transcurrida para la publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia alcanza los 221 días. La frecuencia de publicación en el Boletín es baja, no habiéndose detectado riesgo de prescripción de los derechos.

Igualmente, los procedimientos de gestión recaudatoria del Órgano de Gestión Tributaria han permitido controlar la finalización del periodo voluntario, habiéndose impulsado, en los casos en los que el cobro se realiza con posterioridad a su finalización, el apremio del recargo del periodo ejecutivo del 5% al que se refiere el artículo 28.2 de la Ley General Tributaria y no abonado en el momento del pago.

Además, estos procedimientos han garantizado, en general, el impulso de la recaudación ejecutiva de las deudas no abonadas, habiéndose identificado algunas incidencias en el procedimiento que no habían sido detectadas por la Entidad, aun cuando el importe afectado por las mismas resulta poco representativo. (Epígrafe 3.2.1.1.)

6. Los procedimientos del Servicio de sanciones de tráfico y vía pública, adscrito a la Concejalía de Seguridad Ciudadana-Vía Pública, 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. Así, se carece de información sobre la fecha de acuse de la notificación en el 40,4% de los casos en los que las multas se habían abonado con reducción del 50% de su importe —el 45,8% de las 50.837 denuncias objeto de esta fiscalización—.

Tampoco se han 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 o habiendo seguido un procedimiento sancionador ordinario.

Por otra parte, y a diferencia de los procedimientos previstos en el Órgano de Gestión Tributaria, el Servicio tampoco realiza un control de la finalización del periodo voluntario de pago, no exigiendo 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 3.2.1.2.)

7. Los procedimientos del Servicio de recaudación en voluntaria del Organismo Autónomo de Gestión Recaudatoria de Cartagena permiten, a través de las cartas de pago expedidas, garantizar el control del pago dentro del periodo voluntario de los tributos locales de cobro periódico por recibo, por lo que, transcurrido el mismo, el obligado tributario sólo puede realizar el pago a través de una nueva carta expedida por dicho Organismo, en la que se liquida el recargo correspondiente al periodo ejecutivo. (Epígrafe 3.2.1.3.)

8. El impulso del apremio de las deudas corresponde a los gestores de la recaudación en periodo voluntario, que remiten sus propuestas al Tesorero para su aprobación. Ni el Órgano de Gestión Tributaria ni el Servicio de sanciones de tráfico y vía pública han preestablecido la periodicidad con la que realizan las citadas propuestas que, en general, se efectúan sin riesgo de prescripción de las deudas impagadas en periodo voluntario.

En cuanto al Organismo Autónomo de Gestión Recaudatoria de Cartagena, este registra automáticamente como fecha de apremio de las deudas no cobradas la del día siguiente a aquella en la que finaliza el periodo voluntario. No ha podido confirmarse que el acto formal de apremio se produzca en la fecha en la que queda registrado este en la aplicación informática, si bien existen indicios de que la fecha en la que se firma la providencia es posterior a la que queda registrada en la aplicación, desconociéndose el alcance cuantitativo de esta práctica, que supone la aplicación inmediata del

recargo de apremio del 10% y no el del 5% del periodo ejecutivo que correspondería hasta la aprobación y notificación de la providencia de apremio, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley General Tributaria.

El Tesorero firma las propuestas de apremio recibidas sin realizar comprobaciones más allá de las meramente formales, no suponiendo su participación en el procedimiento una mayor garantía de control en la fase de impulso del procedimiento de apremio. Se ha comprobado que el Organismo Autónomo de Gestión Recaudatoria de Cartagena cargó en su aplicación la totalidad de las deudas contenidas en los ficheros de propuesta de apremio referidos al ejercicio 2012.

El análisis de las anulaciones de providencias de apremio —generalmente por haberse producido el pago en periodo voluntario, bien en efectivo o en compensación—, así como de otras anulaciones realizadas con carácter previo a la notificación de la deuda —créditos incobrables por referencia, fallecidos y desconocidos, fraccionamientos y aplazamientos en voluntaria y bienes de propiedad municipal, principalmente—, que alcanzaron el 3,4% de las deudas apremiadas en 2012 y el 12,2% de su importe, evidencian que la depuración de datos se realiza con posterioridad a la aprobación de las providencias. (Epígrafe 3.2.2.1.)

9. El procedimiento de gestión recaudatoria en periodo ejecutivo del Organismo Autónomo de Gestión Recaudatoria de Cartagena ha garantizado de forma íntegra la notificación al sujeto pasivo de las deudas apremiadas y no anuladas. En el 98,1 de las 137.105 deudas que constituyen el ámbito objetivo de la fiscalización en gestión ejecutiva en 2012 existe constancia de la notificación de la providencia de apremio mediante correo ordinario o certificado, personación o publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia. En el 1,9% restante, el procedimiento de apremio o las deudas habían sido anulados o su ejecución se encontraba suspendida o pendiente de anulación, no existiendo por tanto deudas apremiadas pendientes de notificación.

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 75 días, habiéndose notificado el 39% a través de la publicación de anuncios en el antedicho Boletín y siendo poco frecuentes los supuestos en los que se ve retrasada la notificación más de 6 meses.

Igualmente los procedimientos establecidos han permitido, con carácter general, 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, con algunas excepciones referidas en la conclusión 13.

El Organismo 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. La Entidad no 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, por lo que no tiene acceso al procedimiento de traba de las devoluciones tributarias solicitadas por los contribuyentes que, a la vez, son deudores de las entidades locales con deudas tributarias en fase de embargo.

En cuanto a las deudas que a la fecha de obtención de la información para esta fiscalización —el 7 de julio de 2014— se encontraban pendientes de cobro, se han realizado comprobaciones que permiten concluir que el Organismo Autónomo de Gestión Recaudatoria de Cartagena, en general, ha efectuado actuaciones dirigidas a conseguir el embargo del efectivo y de los bienes de los deudores tributarios.

No se han realizado este tipo de actuaciones, únicamente, en los casos de deudas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y de deudores respecto de los que no se dispone del número de identificación fiscal, lo que resulta esencial en el procedimiento de investigación, siendo el importe afectado representativo, tan solo, del 2,5% de las deudas en periodo ejecutivo en 2012 y pendientes de cobro a 7 de julio de 2014. Algunas de estas deudas, en atención a su antigüedad, presentan riesgo de prescripción, por lo que deberían ser objeto de revisión y, en su caso, baja definitiva como derechos pendientes de cobro.

Además, se evidencia la existencia de débitos que se encontraban retirados del proceso de gestión de cobro por estar pendientes de baja, siendo el importe afectado poco significativo. (Epígrafe 3.2.2.2.)

4.2 en relación con el cumplimiento de la legalidad

10. Si bien el Pleno del Ayuntamiento, conforme a la habilitación del artículo 135.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, aprobó el 14 de julio de 2006 (Boletín Oficial de la Región de Murcia n.º 196, de 25 de agosto de 2006) el nuevo Reglamento orgánico del gobierno y administración del Ayuntamiento en el que crea el Órgano de Gestión Tributaria, la función de recaudación y su titular no han quedado adscritos a este órgano como prescribe el apartado 3 del citado artículo, y sin que, por lo tanto, con la creación de este Órgano se alcance la gestión integral de los tributos municipales pretendida por el artículo 135.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que se inspira en los principios de eficiencia, suficiencia, agilidad y unidad.

En este sentido, la función recaudatoria y, en especial, la autoridad para dictar las providencias de apremio se atribuye al Tesorero, que es ajeno al resto del procedimiento recaudador y, sin embargo, esencial para el impulso de la recaudación ejecutiva.

La gestión recaudatoria ha quedado distribuida entre el Órgano de Gestión Tributaria y el Organismo Autónomo de Gestión Recaudatoria de Cartagena. Aun cuando este último no se encuentra integrado en el Órgano de Gestión Tributaria, el Ayuntamiento salva, en parte, las debilidades potenciales de esta distribución atribuyendo al titular de la Dirección de dicho órgano, el puesto de Dirección del Organismo Autónomo de Gestión Recaudatoria de Cartagena, posibilidad habilitada por el artículo 12, apartado 4, de los Estatutos del Organismo. (Epígrafe 3.1.)

11. El Ayuntamiento no ha creado en la estructura del Órgano de Gestión Tributaria un puesto reservado a funcionarios con habilitación nacional, exigencia que emana del artículo 135 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y de la Disposición Adicional 2.ª del Estatuto Básico del Empleado Público, y que sería precisa para poder hacer efectiva la atribución al Órgano de Gestión Tributaria 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 del referido puesto comporta que la función de recaudación recaiga sobre el Tesorero, cuyo puesto sí cuenta con esta reserva. A este respecto, ha de tenerse en cuenta 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, en el caso de que cree el 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.)

12. 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 868 multas, cobradas por un importe de 43,6 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, así como 240 multas que habrían sido abonadas por un importe de 32,3 miles de euros, con pago reducido, a pesar de que existen grabadas actuaciones en relación con las mismas de las que se infiere no haber seguido el procedimiento sancionador abreviado habilitante del pago con reducción.

Además se han detectado un total de 59 sanciones en las que el importe abonado no responde al pago total de la sanción, sin que el Servicio haya realizado gestión adicional alguna para lograr el íntegro cumplimiento de los 10,3 miles de euros no pagados inicialmente.

El Servicio tampoco ha exigido 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, sin que, conforme a la información facilitada, se pueda cuantificar el importe del recargo no exigido que hubiera sido procedente liquidar en su caso. (Epígrafe 3.2.1.2.)

13. En cuanto a los recargos de apremio, previstos en el artículo 28 de la Ley General Tributaria, el Organismo Autónomo de Gestión Recaudatoria de Cartagena no exigió recargos en relación con 234 deudas de organismos oficiales por importe 60 miles de euros, sin que el citado artículo establezca excepción a su exigibilidad a este tipo de sujetos.

Además, en un total de 79 débitos, por un importe de principal de la deuda de 18 miles de euros, el Organismo Autónomo de Gestión Recaudatoria de Cartagena debería haber exigido un 20% de recargo, más los intereses de demora, por haberse pagado una vez transcurrido el periodo de apremio, si bien se habrían abonado con un recargo del 10%, no habiendo realizado gestiones adicionales dirigidas a lograr el cobro del recargo no abonado inicialmente. (Epígrafe 3.2.2.2.)

4.3 En relación con la información contable

14. Las liquidaciones de ingresos corrientes y cerrados del ejercicio 2012 del Ayuntamiento de Cartagena no reflejan adecuadamente las operaciones derivadas de la gestión recaudatoria del Ayuntamiento, de acuerdo con los principios y normas contables aplicables a la Entidad.. En concreto, dichas liquidaciones no informan sobre las anulaciones y cancelaciones de derechos del ejercicio y los derechos reconocidos figuran por importes netos.

Los saldos de derechos pendientes de cobro, tanto al inicio y al cierre del ejercicio 2012, para cada tipo de ingreso, no están soportados en las bases de datos de los órganos gestores, presentando diferencias significativas en atención al ejercicio presupuestario de devengo del derecho. (Epígrafe 3.3)

15. El registro contable se soporta en la información facilitada por los órganos gestores de la recaudación al Servicio de contabilidad, dependiente de la Tesorería municipal, si bien esta no tiene el detalle adecuado para su correcto registro conforme a los principios y normas contables de aplicación. A este respecto señalar que no se han establecido unos criterios sobre el contenido de la información que debe recibir el Servicio. (Epígrafe 3.3.)

5. RECOMENDACIONES

Se formulan las siguientes recomendaciones al Ayuntamiento de Cartagena 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 un puesto reservado a funcionarios con habilitación nacional con la finalidad de hacer efectiva la adscripción al citado Órgano de la recaudación de los tributos municipales, así como la gestión recaudatoria 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 formalizarse por escrito los procedimientos de recaudación en periodo voluntario del Servicio de sanciones de tráfico y vía pública que habrán de garantizar el cumplimiento de la Ley y de la Ordenanza general de Recaudación de la Entidad y el seguimiento y control permanente de la gestión realizada.

3. Deberían realizarse las tareas necesarias para automatizar la integración de la información de las aplicaciones de gestión recaudatoria, de tesorería y de contabilidad. 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.

4. 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 y refuerce su control.

5. Deberían revisarse los procedimientos del Servicio de sanciones de tráfico y vía pública de forma que se garantice el control de los plazos de pago en periodo voluntario o con reducción del 50% del importe de la sanción, pudiendo detectar y exigir el pago de lo no abonado. Asimismo, se deberían disponer procedimientos que aseguren la exigencia del recargo del 5 por cobro extemporáneo en los casos en que este se realice iniciado el periodo ejecutivo y con anterioridad a su apremio.

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 reforzarse los controles en el procedimiento de apremio y establecerse sistemas que permitan garantizar que la fecha en la que se registra el apremio no se anticipe a la de la firma de la providencia. Además, habrían de desarrollarse procedimientos adecuados dirigidos a que no se proceda al apremio de las deudas sobre las que existen peticiones de compensación, fraccionamiento o aplazamiento en periodo voluntario.

8. Debería valorarse la adhesión 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 el fin de

poder tener acceso al procedimiento de traba de las devoluciones tributarias solicitadas por los contribuyentes y que, a la vez, son deudores con deudas tributarias en fase de embargo de las entidades locales.

9. Habrían de disponerse los procedimientos necesarios para que el Organismo Autónomo de Gestión Recaudatoria de Cartagena proceda al apremio de los recargos no abonados en el momento del pago. Igualmente, deberían revisarse los procedimientos existentes en el Organismo para que no sea posible realizar el pago con el recargo de apremio reducido del 10% en los casos en los que haya vencido el plazo de pago previsto en el artículo 62.5 de la Ley General Tributaria.

10. Deberían impulsarse los procedimientos necesarios para hacer efectivo el cobro 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, evitándose, así, la prescripción de los derechos pendientes de cobro. Con carácter previo, dichas deudas deberían ser objeto de revisión en atención a su antigüedad y promoverse, en su caso, la baja definitiva de las mismas.

11. Deberían realizarse los ajustes oportunos en los saldos contables de derechos pendientes de cobro del Ayuntamiento de Cartagena con la finalidad de que, tras su conciliación y depuración, reflejen fielmente los ingresos en gestión de cobro por la Entidad.

12. Deberían darse instrucciones precisas a los órganos encargados de la gestión recaudatoria de la Entidad al objeto de que estos ajusten la información que facilitan al Servicio de contabilidad del Ayuntamiento para su adecuada contabilización.

Madrid, 20 de diciembre de 2014.—El Presidente, Ramón Álvarez de Miranda García.
