

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.107

**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 ALBACETE**

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 23 de julio de 2015, Fiscalización de la gestión recaudatoria en Ayuntamientos de municipios con población superior a 100.000 habitantes de las Comunidades autónomas sin órgano de control externo propio: Ayuntamiento de Albacete y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN	1
1.1	INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.....	1
1.2	RENDICIÓN DE CUENTAS.....	3
1.3	PRINCIPALES MAGNITUDES ECONÓMICAS.....	3
1.4	RÉGIMEN JURÍDICO.....	6
2	TRATAMIENTO DE ALEGACIONES	8
3	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	8
3.1	ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y DEL MODELO DE GESTIÓN....	8
3.2	ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN RECAUDATORIA Y DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.....	14
3.2.1	GESTIÓN RECAUDATORIA DIRECTA EN PERIODO VOLUNTARIO.....	14
3.2.2	CONTROL DE LA GESTIÓN RECAUDATORIA DELEGADA Y DE LA ASISTIDA POR EMPRESAS.....	24
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.....	29
4	CONCLUSIONES	33
4.1	EN RELACIÓN CON LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y CONTROL INTERNO.....	33
4.2	EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD.....	36
4.3	EN RELACIÓN CON LA INFORMACIÓN CONTABLE.....	36
5	RECOMENDACIONES	37

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.	Liquidación del presupuesto de gastos, ejercicio 2012.....	4
Cuadro 2.	Liquidación del presupuesto de ingresos, ejercicio 2012.....	4
Cuadro 3.	Resultado Presupuestario, ejercicio 2012	5
Cuadro 4.	Resumen del Estado del Remanente de Tesorería a 31 de diciembre de 2011 y 2012.....	5
Cuadro 5.	Indicadores de liquidez, solvencia y endeudamiento. Ejercicios 2011 y 2012.....	6
Cuadro 6.	Ingresos directos en gestión de cobro en periodo voluntario por la Tesorería en 2012.....	15
Cuadro 7.	Situación del estado de notificación de los ingresos directos gestionados en cobro por la Tesorería en 2012 (a 17/03/2015)	16
Cuadro 8.	Situación de los ingresos directos gestionados en voluntaria en 2012 por la Tesorería (a 17/03/2015).....	18
Cuadro 9.	Situación de las denuncias en trámite gestionadas en 2012 por el Servicio de Seguridad (a 27/03/2015).....	21
Cuadro 10.	Sanciones de tráfico en gestión de cobro en periodo voluntario en 2012 (a 27/03/2015).....	22
Cuadro 11.	Situación de las sanciones de tráfico y de estacionamiento en gestión de cobro en periodo voluntario en 2012 (a 27/03/2015)	22
Cuadro 12.	Resultados de la gestión recaudatoria en voluntaria de la tasa de recogida de residuos. Recibos trimestrales de 2012.....	27
Cuadro 13.	Fechas de los anuncios de cobranza y de inicio y fin de los periodos voluntarios de recaudación. Recibos trimestrales de tasas de recogida de residuos de 2012	27
Cuadro 14.	Fechas de comunicación de resultados y aprobación de liquidaciones y plazos transcurridos desde el fin del periodo voluntario. Recibos trimestrales de tasas de recogida de residuos de 2012	28
Cuadro 15.	Detalle de la Liquidación del presupuesto de ingresos del ejercicio 2012. Ingresos del ámbito objetivo de la fiscalización	30
Cuadro 16.	Detalle de la Liquidación del presupuesto de ingresos de los ejercicios cerrados. Ingresos del ámbito objetivo de la fiscalización	30
Cuadro 17.	Antigüedad de los derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados. Ingresos del ámbito objetivo de la fiscalización	31

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Adscripción por áreas de gobierno de los órganos y servicios de gestión tributaria, recaudación y contabilidad del Ayuntamiento de Albacete	11
Gráfico 2.	Distribución de los plazos de notificación de 22.783 deudas gestionadas en cobro por la Tesorería en 2012 (a 17/03/2015)	16
Gráfico 3.	Situación de los ingresos directos gestionados en voluntaria en 2012 por la Tesorería (a 17/03/2015).....	17
Gráfico 4.	Resultado de la gestión recaudatoria de los ingresos directos gestionados en voluntaria en 2012 por la Tesorería, por tipo de ingreso (% a 17/03/2015).....	19
Gráfico 5.	Resultado de la gestión recaudatoria del Servicio de Seguridad, por tipo de ingreso (% a 23/03/2015)	23

SIGLAS Y ABREVIATURAS

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

1 INTRODUCCIÓN

1.1 INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

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

En las Directrices Técnicas, aprobadas por el Pleno el 26 de junio de 2014, se dispone el carácter integral de esta actuación, abarcando fiscalizaciones de gestión y de regularidad, y fijándose los siguientes objetivos generales para la misma:

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

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

Ámbito subjetivo

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

Esta fiscalización no alcanza, por no encontrarse en su ámbito subjetivo, a la gestión realizada, por delegación, por la Diputación Provincial en la recaudación de los ingresos del Ayuntamiento de Albacete, conforme a lo previsto en los artículos 106.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y 7 del Texto Refundido de las Haciendas Locales

(TRLRHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Sin embargo, sí abarca la fiscalización, conforme a lo establecido en las Directrices Técnicas, el análisis de los procedimientos de control de la gestión recaudatoria delegada aplicados por el Ayuntamiento de Albacete, así como la comprobación de la fiabilidad e integridad de la liquidación de los presupuestos de ingresos municipales en relación con la información que le facilita la Diputación Provincial sobre la gestión recaudatoria delegada.

Ámbito objetivo

El ámbito objetivo de la fiscalización se extiende a la gestión recaudatoria de los tributos propios del Ayuntamiento de Albacete (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 integran el alcance de la fiscalización las actuaciones llevadas a cabo para la cobranza de los restantes recursos de las entidades locales enumerados en el artículo 2 del TRLRHL.

Tampoco se han fiscalizado, por no 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 los sistemas y procedimientos, se ha centrado en la situación de los mismos al momento de la realización de los trabajos de fiscalización, esto es, en 2015.

Procedimientos

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

En particular, se ha analizado la información de la aplicación informática en la que se registran las actuaciones de recaudación en periodo voluntario de los ingresos tributarios y de multas gestionados directamente por el Ayuntamiento. El análisis incluye el de las actuaciones de recaudación del Servicio de Seguridad que gestiona la puesta al cobro en el periodo voluntario de las multas por infracción de las ordenanzas de circulación y de estacionamiento. (Epígrafe 3.2.1). Esta aplicación está integrada con el sistema de información contable de la Entidad. (Epígrafe 3.3).

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

Limitaciones al alcance

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

1.2 RENDICIÓN DE CUENTAS

El Ayuntamiento de Albacete 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 siete entidades dependientes: los organismos autónomos Escuelas Infantiles, Universidad Popular y Bibliotecas, Instituto Municipal de Deportes, Gerencia de Urbanismo e Instituto Municipal de la Vivienda; y las sociedades mercantiles URVIAL Sociedad de Gestión Urbanística, SLU, y Empresa Municipal de Infraestructuras y Servicios de Albacete, SA (EMISALBA).

Por su parte, la cuenta general correspondiente al ejercicio 2013 se rindió por el Ayuntamiento de Albacete el 14 de octubre de 2014, por consiguiente, también dentro del plazo legalmente establecido por el TRLRHL.

Entre los resultados del control de la rendición y de la revisión de las cuentas generales de los ejercicios 2012 y 2013 cabe indicar que la aprobación definitiva del presupuesto del ejercicio 2012 se produjo el 30 de agosto de 2012, actuando con presupuesto prorrogado hasta la fecha, sin ajustarse por tanto al artículo 169.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que establece como límite para dicha aprobación el 31 de diciembre del ejercicio anterior al que se refiera el presupuesto.

1.3 PRINCIPALES MAGNITUDES ECONÓMICAS

Albacete es un municipio con una población de 172.472 habitantes a 1 de enero de 2012 y una extensión del término municipal de 1.126 kilómetros cuadrados¹.

El Pleno del Ayuntamiento aprobó para el ejercicio 2012 un presupuesto definitivo de gastos por importe de 140.372 miles de euros que, según la cuenta rendida, se ejecutó en un 86,5%, con el siguiente detalle:

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

**Cuadro 1. Liquidación del presupuesto de gastos, ejercicio 2012.
Resumen por tipo de gasto**

(miles de euros)

Tipo de gasto	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas netas	Pagos
Gastos corrientes	121.888	112.184	96.741
Gastos de capital	10.797	1.497	1.209
Gastos financieros	7.687	7.679	7.655
Total gastos	140.372	121.360	105.605

En cuanto a la financiación, la liquidación del presupuesto del ejercicio 2012 informa de la obtención de ingresos por importe de 164.777 miles de euros y una ejecución del 117,4% de las previsiones definitivas, con el siguiente detalle:

**Cuadro 2. Liquidación del presupuesto de ingresos, ejercicio 2012.
Resumen por tipo de ingreso**

(miles de euros)

Tipo de ingreso	Previsiones definitivas	Derechos reconocidos netos	Recaudación Neta
Ingresos corrientes	129.474	129.284	110.279
Ingresos de capital	2.774	2.836	2.824
Ingresos financieros	8.124	32.657	32.657
Total ingresos	140.372	164.777	145.760

El resultado presupuestario ajustado del ejercicio presenta un superávit de financiación de 40.181 miles de euros, con origen en los superávit de las operaciones no financieras –18.439 miles de euros– y de las operaciones con pasivos financieros –24.978 miles de euros–, así como en el efecto neto negativo de las desviaciones de financiación del ejercicio, según el siguiente detalle:

Cuadro 3. Resultado Presupuestario, ejercicio 2012

(miles de euros)

Estado del Resultado Presupuestario	
a. Resultado de operaciones corrientes	17.100
b. Resultado de otras operaciones no financieras	1.339
1. Resultado de operaciones no financieras (de capital) [a+b]	18.439
2. Resultado de operaciones con activos financieros	0
3. Resultado de operaciones con pasivos financieros	24.978
Resultado presupuestario (1+2+3)	43.417
Ajustes:	
+ Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales.	0
+ Desviaciones de financiación negativas del ejercicio	1.439
- Desviaciones de financiación positivas del ejercicio	4.675
Resultado presupuestario ajustado	40.181

El superávit de financiación del ejercicio 2012 ha permitido sanear el saldo negativo del remanente de tesorería para gastos generales existente a 31 de diciembre del ejercicio precedente. En consecuencia, el Remanente de Tesorería total a 31 de diciembre de 2012 presenta un signo positivo de 24.589 miles de euros que, minorado por el exceso de financiación afectada -11.302 miles de euros- y la provisión por insolvencia de créditos -5.223 miles de euros-, determina un Remanente de Tesorería para Gastos Generales positivo de 8.064 miles de euros. En el siguiente cuadro se detalla la composición del Remanente de Tesorería:

Cuadro 4. Resumen del Estado del Remanente de Tesorería a 31 de diciembre de 2011 y 2012

(miles de euros)

	2011	2012
1. Fondos líquidos	5.746	764
2. Derechos pendientes de cobro	44.205	54.523
3. Obligaciones pendientes de pago	63.747	30.698
Remanente de tesorería total (1+2-3)	-13.796	24.589
Saldos de dudoso cobro	3.688	5.223
Exceso de financiación afectada	7.919	11.302
Remanente de tesorería para gastos generales	-25.403	8.064

El Estado del Remanente de Tesorería permite calcular el indicador de liquidez inmediata², que resulta el 0,09 y 0,02 para los ejercicios 2011 y 2012, respectivamente, informando de la baja liquidez teórica de la entidad.

² Los indicadores de liquidez inmediata, solvencia a corto plazo y endeudamiento por habitante se han calculado conforme a los criterios adoptados por la Comisión de Coordinación en el Ámbito Local del Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas de 7 de mayo de 2013, revisados el 30 de septiembre de 2014. El indicador de liquidez inmediata

Asimismo, este Estado permite calcular el indicador de solvencia a corto plazo³, que mejora en el ejercicio 2012, al pasar de una ratio del 0,78 en el ejercicio precedente a una del 1,8 en dicho ejercicio. Esta evolución positiva es consecuencia, principalmente, del pago de obligaciones presupuestarias de ejercicios cerrados a través de operaciones de endeudamiento a medio y largo plazo 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 79.433 miles de euros en 2011 a 114.885 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:

Cuadro 5. Indicadores de liquidez, solvencia y endeudamiento. Ejercicios 2011 y 2012

	2011	2012
Liquidez inmediata	0,09	0,02
Solvencia a corto plazo	0,78	1,8
Pasivo exigible (en miles de euros)	79.433	114.885
Endeudamiento por habitante (en euros)	463	666

Así, la situación económica que se deduce de las cuentas del Ayuntamiento de Albacete al cierre del ejercicio 2012 se caracteriza por una baja liquidez acompañada de 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 hace que la Entidad se encuentre menos condicionada por los ingresos de derecho público que haya de recaudar durante el periodo fiscalizado, recaudación que, tal y como se indicará en detalle con posterioridad, se ha delegado, en buena medida, en la Diputación provincial.

Según se deduce de la cuenta rendida por la Entidad, los derechos cuya gestión de cobro es objeto de esta fiscalización representan el 48,9% de los derechos del ejercicio 2012 y el 41,6% de los de ejercicios cerrados⁵.

1.4 RÉGIMEN JURÍDICO

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

El RGR sólo dedica una mención específica a la recaudación de la Hacienda pública de las entidades locales en su artículo 8, señalando que a estas corresponde la recaudación de las

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 Albacete en los ejercicios 2011 y 2012 era de 171.390 y 172.472 habitantes, respectivamente.

⁵ Los derechos en gestión de cobro hacen referencia a los derechos liquidados en el ejercicio corriente y los saldos entrantes de derechos de ejercicios cerrados, minorados ambos por los derechos anulados por anulación de liquidaciones o por fraccionamientos y aplazamientos y por las modificaciones o rectificaciones contabilizadas.

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

Las particularidades de la gestión recaudatoria de las entidades locales se recogen en su normativa específica y se refieren, principalmente, a la determinación de los órganos que tienen 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, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
- El Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
- El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

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

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

- Ordenanzas fiscales reguladoras del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU), del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO), del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM), del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), del impuesto sobre actividades económicas (IAE) y de tasas, cuya modificación con vigencia para 2012 fue aprobada por Acuerdo del Pleno de Albacete de 27 de octubre de 2011 (BOP nº 127 de 31 de octubre de 2011).
- Ordenanza fiscal reguladora del Impuesto sobre Gastos Suntuarios, aprobada por el Pleno el 29 de octubre de 1998.
- Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por las utilizaciones privativas y aprovechamientos especiales del subsuelo, suelo y vuelo de las vías públicas por empresas explotadoras de servicios, aprobada por el Pleno el 25 de octubre de 2007.
- Ordenanza general de contribuciones especiales, aprobada por el Pleno el 29 de septiembre de 1989, con vigencia desde el 1 de enero de 1990.
- Ordenanza fiscal reguladora de aplazamientos y fraccionamientos de deudas tributarias, aprobada por el Pleno el 25 de febrero de 2010.
- Ordenanza Municipal de circulación, aprobada por el Pleno el 26 de abril de 2007.

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.

Además, el Pleno del Ayuntamiento de Albacete aprobó, con fecha 20 de julio de 2012, las bases de ejecución del presupuesto (BEP) para el ejercicio 2012.

La función de recaudación constituye en todo caso, conforme a lo previsto en la DA 2ª del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril⁷, una función pública necesaria en toda la Administración local, reservada a funcionarios con habilitación estatal (actualmente funcionarios con habilitación nacional). La creación, clasificación y supresión de los puestos de trabajo reservados, así como su provisión, se realizará conforme al régimen básico previsto en la citada DA 2ª del EBEP.

El sistema de organización del municipio de Albacete es el recogido en el Título X de la LRBRL para los municipios de gran población, en virtud de lo dispuesto en la Ley 6/2004, de 21 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha⁸. En particular, al no haberse optado por la creación de un órgano de gestión tributaria según la habilitación del artículo 135 de la LRBRL, al Ayuntamiento le resulta de aplicación plena el régimen previsto en el artículo 134 de la LRBRL, según el cual las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación serán ejercidas por el órgano u órganos que se determinen en el Reglamento Orgánico Municipal.

Por su parte, la contabilidad del Ayuntamiento de Albacete se rige durante el periodo fiscalizado por la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local, aprobada por la Orden 4041/2004, de 23 de noviembre (INCL)⁹, y por el Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local 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 al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Albacete, representante legal de la Entidad en la actualidad, así como a su antecesora, que había ocupado el cargo en el periodo fiscalizado, para que alegasen y presentasen los documentos y justificantes que estimasen pertinentes. Ninguno de estos representantes ha presentado alegaciones.

3 RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

3.1 ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y DEL MODELO DE GESTIÓN

El Ayuntamiento de Albacete tiene delegada, conforme a lo dispuesto en los artículos 106.3 de la LRBRL y 7 del TRLRHL, en la Diputación Provincial la facultad de recaudación de los siguientes ingresos: en periodo voluntario, los impuestos de vencimiento periódico y cobro por recibo, las liquidaciones de ingreso directo del IVTM y algunas tasas que posteriormente se detallan; en periodo ejecutivo, todos los ingresos de derecho público del Ayuntamiento.

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 6/2004 de las Cortes de Castilla-La Mancha, a solicitud del Ayuntamiento de Albacete, se 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 capital de provincia y superar los 75.000 habitantes, concurriendo circunstancias económicas, sociales, históricas y culturales especiales que la acreditan como ciudad más importante de la Comunidad Autónoma.

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

La Diputación Provincial de Albacete ejerce dichas facultades a través del organismo autónomo Gestión Tributaria Provincial de Albacete (en adelante, GESTALBA), constituido por acuerdo de Pleno de dicha Diputación de 26 de mayo de 1992¹⁰. Los Estatutos de GESTALBA disponen que este organismo tiene por objeto, entre otros, la recaudación de los tributos y demás ingresos de derecho público de las entidades locales de la provincia de Albacete, función que ejercerá en los términos contenidos en los respectivos acuerdos o convenios de delegación de competencias, suscritos entre la Diputación y las entidades locales delegantes.

Por su parte, el Ayuntamiento realiza la gestión directa de la recaudación en el periodo voluntario de los derechos no delegados, destacando los que nacen de liquidaciones de ingreso directo del IBI, del IAE y de las tasas por el aprovechamiento especial y ocupación del dominio público, además de todos los relativos a multas y sanciones por infracciones de las ordenanzas fiscales, urbanísticas, medioambientales y de circulación.

El Ayuntamiento de Albacete mantiene un convenio de suministro de información en la gestión recaudatoria con la AEAT a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Además, el Ayuntamiento mantiene contratos y encomiendas de gestión de servicios públicos que incluyen en su objeto, como prestación accesoria, la recaudación por cuenta del Ayuntamiento de algunas tasas o, incluso, como se analiza en detalle la cesión de lo recaudado en concepto de determinadas tasas municipales; en particular:

- La adjudicataria del contrato de gestión del servicio público municipal de tanatorio recauda para el Ayuntamiento las tasas de los servicios prestados a los usuarios.
- La sociedad mixta que presta los servicios de suministro de agua y de alcantarillado, tiene cedidas las tasas correspondientes a dichos suministros y recauda para el Ayuntamiento la tasa de recogida de residuos.
- La empresa municipal EMISALBA, que gestiona por encomienda municipal el servicio de control del aparcamiento en zona azul, tiene cedida la tasa de estacionamiento de vehículos.

Las tasas por la prestación de abastecimiento de aguas, de alcantarillado y de estacionamiento en zona azul se encuentran reguladas por las correspondientes ordenanzas fiscales aprobadas por el Pleno municipal¹¹, atribuyéndose, de tal modo, naturaleza tributaria a estos ingresos.

Dada su naturaleza tributaria, estas tasas se encuentran sometidas al principio de reserva de ley así como al resto de los principios tributarios, como el de capacidad económica, de justicia, de generalidad y de igualdad, entre otros. En caso de su impago por el usuario del servicio prestado, las mismas son exigibles por vía de apremio, a diferencia de las tarifas que están sometidas a las prescripciones civiles y mercantiles, y su cobro en caso de impago deberá ajustarse a las normas de estos ordenamientos.

Las tasas recaudadas, en cuanto ingreso de Derecho Público de la hacienda municipal, han de ingresarse por su importe total en las arcas municipales. Así, el art. 12 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales establece, en su apartado 1, que *“la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria y en las demás leyes del Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones*

¹⁰ Los artículos 85.bis de la LRBRL y 132.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF), atribuyen al Pleno local la creación de organismos autónomos, en el ejercicio de la potestad de auto-organización que se reconoce a las entidades locales territoriales.

¹¹ El Pleno del Ayuntamiento de Albacete aprobó, el 27 de octubre de 2011, las ordenanzas fiscales con vigencia el ejercicio 2012 relativas a las tasas por la prestación de los servicios de suministro de aguas potables a domicilio y de saneamiento (alcantarillado y depuración) y la tasa por estacionamiento, reserva de espacio y otras ocupaciones, en zonas de permanencia limitada y controlada (BOP nº 127 de 31 de octubre de 2011).

dictadas para su desarrollo". Si bien, en reconocimiento a la autonomía local, permite, en su apartado 2, que *"a través de sus ordenanzas fiscales las entidades locales puedan adaptar la normativa citada al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de dicha normativa"*.

La función de recaudación está declarada¹² como una de las funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter estatal, correspondiendo a las entidades locales y a sus organismos autónomos la recaudación de las deudas cuya gestión tengan atribuida, conforme al artículo 8 del Reglamento General de Recaudación. Ello no impide que puedan existir actuaciones materiales de colaboración por parte de empresas y personas no sujetas al estatuto funcional.

En definitiva, las tasas han de ingresarse directamente en las arcas municipales, con independencia de que la Entidad Local acuerde el pago de una determinada retribución a la empresa concesionaria por los servicios prestados, sin que sea posible que dicha retribución consista en la percepción directa de las tasas.

En el caso del Ayuntamiento de Albacete, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige el contrato de concesión de los servicios de captación, distribución y suministro domiciliario de agua potable, y recogida, depuración y vertido de las residuales, prevé la cesión de la tasa al establecer que sea el concesionario quien cobre los recibos por los servicios prestados, recaude las tasas en periodo voluntario y perciba los ingresos procedentes de la facturación de agua potable y de la tasa de saneamiento a los usuarios del término municipal de Albacete, incluso aquellos recaudados por el procedimiento de apremio, no siendo estas previsiones conformes con la normativa tributaria que rige a las tasas municipales. En similares términos se regulaba la prestación del servicio de control del estacionamiento en zona azul.

La ausencia de ingresos -en concepto de tasas por la prestación de abastecimiento de aguas, de alcantarillado y de estacionamiento en zona azul- por parte de la Entidad Local, implica que los mismos no sean aplicados dentro del concepto presupuestario correspondiente del Capítulo III del Presupuesto de Ingresos de la Entidad, lo que redundaría en perjuicio del debido control de los flujos financieros del mismo.

Órganos y servicios municipales con atribuciones de recaudación

El Reglamento Orgánico Municipal (ROM) del Ayuntamiento de Albacete, vigente en el periodo fiscalizado con la redacción de su texto refundido aprobada por el Pleno el 26 de julio de 2004 (B.O.P. suplemento al nº 90, 4 Agosto 2004)¹³, no determina el órgano u órganos que ejercerán las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación, no haciendo efectiva, por tanto, la previsión del artículo 134.1 de la LRBRL. Por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 29 de diciembre de 2005, se atribuyeron estas competencias a dos órganos directivos, uno de Tesorería y Recaudación y otro de Presupuestación y Contabilidad, con la previsión de que este acuerdo se incorporase a un nuevo ROM, en fase de elaboración, pero que, a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización -el 30 de abril de 2015-, no había sido aprobado.

El Órgano de Gestión de Tesorería y Recaudación asume las competencias de recaudación de los ingresos municipales, estando reservado el puesto de la Tesorería municipal a funcionarios con habilitación estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 134.2 de la LRBRL.

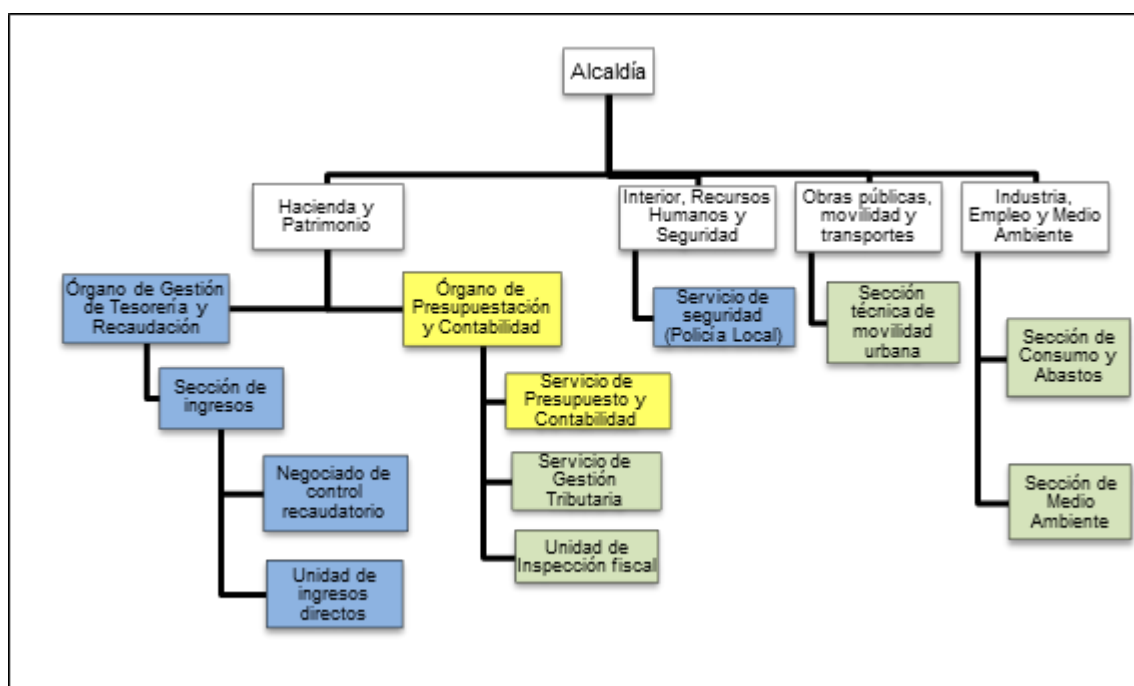
¹² Anteriormente por la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y actualmente por el artículo 92 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que derogó la primera e introdujo el segundo.

¹³ El ROM ha sido modificado por el Pleno el 27 de noviembre de 2014 (B.O.P nº 13, de 30 de enero de 2015), sin que dicha modificación afecte al contenido referido en este Informe.

En el caso del Órgano de Presupuestación y Contabilidad, aunque el Pleno acordó la reserva del puesto de Director del mismo a funcionarios con habilitación nacional, no se ha procedido posteriormente a la creación y provisión del puesto conforme a la normativa aplicable a este tipo de puestos reservados¹⁴. En consecuencia, las funciones que tiene atribuidas este órgano han sido ejercidas por el Servicio de Presupuestación y Contabilidad, formalmente dependiente de aquél, pero que depende funcionalmente de la Intervención municipal. Esta situación no se ajusta a lo dispuesto en el apartado b) del artículo 133, por el que se establece la segregación de las funciones de contabilidad y de fiscalización en los municipios de gran población.

En el siguiente gráfico figura la adscripción de los citados órganos a la Concejalía de Hacienda y Patrimonio, así como la identificación de los servicios que emiten las liquidaciones de ingresos, cuya recaudación se analiza en el Epígrafe 3.2 del Informe. Esta organización resulta de los decretos de la Alcaldía de delegaciones específicas en concejales, dado que ni el ROM ni los organigramas del Ayuntamiento reflejan una distribución de competencias por áreas de gobierno.

Gráfico 1. Adscripción por áreas de gobierno de los órganos y servicios de gestión tributaria, recaudación y contabilidad del Ayuntamiento de Albacete



Los colores identifican los órganos y servicios de gestión tributaria (verde), recaudación (azul) y contabilidad (amarillo)

Los principales servicios o unidades del Ayuntamiento con competencias para la liquidación de ingresos tributarios de recaudación directa por el Ayuntamiento son el Servicio de Gestión Tributaria, en relación con el alta en el IBI y el IAE, y las Secciones Técnicas de Movilidad Urbana y de Consumo y Abastos, respecto de las distintas tasas por el aprovechamiento y ocupación del dominio público. Además, concurren tres servicios que liquidan multas derivadas de procedimientos sancionadores: la Unidad de Inspección Fiscal en relación con las infracciones tributarias; la Sección de Medio Ambiente respecto de los incumplimientos de las ordenanzas medioambientales;

¹⁴ La creación, clasificación y supresión de los puestos de trabajo reservados, así como su provisión, debía realizarse en el ejercicio 2012 al que se refiere esta fiscalización, conforme al régimen básico previsto en la Disposición Adicional 2ª del EBEP. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local deroga esta disposición del EBEP, encomendándose al Gobierno, en el nuevo artículo 92 bis de la LRBRL, la regulación mediante real decreto, de las especialidades de la creación, clasificación y supresión de este tipo de puestos reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

y el Negociado Administrativo del Servicio de Seguridad por lo que se refiere a las infracciones de tráfico y de estacionamiento.

En relación con la función de recaudación, el organigrama municipal recoge en la estructura del Órgano de Tesorería y Recaudación una Sección de Ingresos de la que depende un Negociado de Control Recaudatorio y una Unidad de Ingresos Directos. La Sección de Ingresos ha estado vacante desde la jubilación en 2012 del que fue Jefe de Recaudación, y la Unidad de Ingresos Directos no tiene funciones ni personal adscrito desde la supresión de la caja municipal para el pago en efectivo, situación que pone de manifiesto que el personal adscrito a la función fue inferior en número al previsto en el organigrama.

Por consiguiente, en la práctica, el Negociado de Control Recaudatorio asumía todas las tareas de asistencia al Tesorero municipal en su función de recaudación. Estas tareas consisten, fundamentalmente, en la realización de las notificaciones de las liquidaciones de gestión directa municipal; la tramitación de las solicitudes de aplazamiento y fraccionamiento del pago en periodo voluntario; el control las deudas no abonadas en el periodo voluntario, con la excepción de las multas de tráfico y de las tasas de agua, alcantarillado y recogida de residuos que corresponde a sus respectivos gestores; y la revisión de la recaudación obtenida en las entidades colaboradoras en la recaudación y la transferida por GESTALBA, procedimientos que se analizan en el Epígrafe 3.2. Además, el Negociado realiza el registro contable de las liquidaciones de ingreso directo y de multas, asiste en la carga en la aplicación informática de gestión de las liquidaciones de las cuotas de urbanización a la Gerencia de Urbanismo y, puntualmente en 2012, realizó la carga en la aplicación de gestión de las multas por infracciones medioambientales.

El Negociado de Control Recaudatorio tiene adscritas a dos personas: el funcionario Jefe del Negociado y un auxiliar administrativo, en situación de baja a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización – el 30 de abril de 2015-, con la consiguiente acumulación de tareas en el citado funcionario, situación que ha determinado que este venga recibiendo asistencia de otro personal de la Tesorería. En consecuencia, el personal adscrito a funciones de recaudación resulta insuficiente en atención al volumen de las liquidaciones y de los expedientes que gestiona, situación que se ve más dificultada por la asunción de tareas de grabación de las liquidaciones y de su contabilización que exceden de las propias de su función.

Por su parte, el Servicio de Seguridad, y a diferencia del resto de servicios, realiza las notificaciones de las liquidaciones de los ingresos que gestiona –multas de tráfico y estacionamiento– y elabora las propuestas de apremio que se envían al Órgano de Tesorería y Recaudación, o Tesorería municipal, por los procedimientos descritos en el Epígrafe 3.2.1.

Sistema de información de gestión recaudatoria

El Ayuntamiento de Albacete dispone de un sistema de información con diferentes módulos o aplicaciones integradas en las que se registran los procedimientos de gestión tributaria y sancionadora, la recaudación y la contabilidad. En este Informe se exponen los resultados del análisis de los procedimientos soportados en los siguientes módulos o aplicaciones:

- La aplicación de gestión tributaria, en la que se registran los procedimientos dirigidos a la recaudación en el periodo voluntario de los ingresos de derecho público gestionados por el Ayuntamiento, así como los procedimientos de recaudación de los tributos municipales gestionados por GESTALBA.
- La aplicación en la que se registra la recaudación en el periodo voluntario del Servicio de Seguridad, con una funcionalidad específica adaptada a los procedimientos sancionadores.

- La aplicación en la que se realiza el registro contable de las operaciones de ingresos.

Las aplicaciones de gestión tributaria, de sanciones de tráfico y de contabilidad están integradas entre sí, de tal modo que los distintos trámites de multas generan automáticamente modificaciones en las liquidaciones que se gestionan en cobro y las situaciones de la gestión recaudatoria quedan reflejadas en todo momento en el expediente sancionador y, además, los diferentes actos de gestión de los ingresos y su recaudación se reflejan en la contabilidad.

Circuito financiero de la recaudación

La recaudación en el periodo voluntario de los ingresos que gestiona el Ayuntamiento de Albacete se realiza, en general, a través de 14 entidades colaboradoras en la recaudación, que transfieren cada quince días lo recaudado a una cuenta operativa del Ayuntamiento.

Además, el Ayuntamiento facilita a los contribuyentes dos días a la semana un servicio de cajaventanilla en las dependencias municipales en virtud del convenio de colaboración suscrito el 18 de mayo de 2000 con una entidad financiera. Por otra parte, otra entidad pone a disposición de los contribuyentes todos sus canales de pago para satisfacer los tributos y precios públicos no domiciliados, en virtud del convenio suscrito con el Ayuntamiento el 4 de mayo de 2009.

Según la relación certificada aportada, en el ejercicio 2012 el Ayuntamiento de Albacete disponía de 52 cuentas en 12 entidades bancarias, de las que 22 eran operativas.

Como resultado de la circularización realizada a las entidades de crédito con sucursal en el municipio de Albacete, se identificaron otras 3 cuentas abiertas a nombre del Ayuntamiento que no constaban en el Estado de Tesorería de la Memoria de la Cuenta del ejercicio 2012 rendida por el Ayuntamiento, ni en la relación emitida por la Tesorería municipal. Estas tres cuentas presentaban, a 31 de diciembre de 2012, un saldo total de 6.866,04 euros.

Seguimiento y control de la gestión recaudatoria

La base 48 de ejecución de los presupuestos del ejercicio 2012, bajo el título de control de la recaudación, dispone que la Tesorería adoptará las medidas procedentes para asegurar la puntual realización de las liquidaciones tributarias y procurar el mejor resultado de la gestión recaudatoria, atribuyéndole el control de la recaudación. A tal fin, la Tesorería debe establecer el procedimiento para verificar la aplicación de la normativa vigente en materia recaudatoria y debe aplicar la normativa contenida en la ordenanza general de recaudación. A la fecha de finalización de los trabajos de esta fiscalización –el 30 de abril de 2015– el Ayuntamiento no había aprobado la citada ordenanza.

En relación con el sistema de información de gestión recaudatoria, las ordenanzas municipales no contemplan la elaboración de cuentas de recaudación como trámite de rendición de cuentas de la gestión a los órganos de gobierno de la entidad, que permita conocer el resultado íntegro de la gestión recaudatoria del Ayuntamiento y facilite su control. La elaboración de esta información sería asumible por el Ayuntamiento dado el elevado grado de integración de la información a nivel informático, si bien debería considerarse la repercusión que la implementación de este procedimiento tendría en la Tesorería municipal, dada su escasez de medios personales.

Además, es función de la Intervención municipal, conforme a lo dispuesto en el artículo 136 del TRLRHL, el control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria de la entidad, lo que incluye la intervención de los ingresos y de su recaudación, y su control financiero y de eficacia, no habiéndose adoptado acuerdos en los que se determine que la fiscalización de los derechos será sustituida por la inherente a la toma de razón en contabilidad y por actuaciones

comprobatorias posteriores mediante la utilización de técnicas de muestreo. La Intervención municipal no ha emitido informes de control financiero en relación con la materia, omisión que el Interventor justifica por la dedicación de los escasos medios personales a la fiscalización prioritaria del gasto y de los procedimientos de contratación y de concesión de subvenciones.

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

Los resultados que se exponen en este Epígrafe se refieren, por un lado, a las gestiones recaudatorias efectuadas directamente por el Ayuntamiento de Albacete y, por otro lado, a los procedimientos de control aplicados sobre la gestión recaudatoria delegada o asistida por empresas.

Los resultados de la gestión recaudatoria que realiza directamente el Ayuntamiento abarcan desde el inicio del periodo voluntario, mediante la emisión de la notificación de la liquidación, hasta la aprobación de las providencias de apremio por la Tesorería General y su remisión a GESTALBA para su recaudación por el procedimiento de apremio (Epígrafe 3.2.1).

Los resultados de los procedimientos de control se refieren a los implementados por el Ayuntamiento sobre la gestión recaudatoria que realiza GESTALBA en voluntaria y ejecutiva y a la que realizan, como prestación accesoria, las empresas que gestionan servicios públicos municipales (Epígrafe 3.2.2).

3.2.1 GESTIÓN RECAUDATORIA DIRECTA EN PERIODO VOLUNTARIO

En los siguientes apartados se analizan los procedimientos de recaudación de los ingresos directos gestionados por el Órgano de Tesorería y Recaudación, o Tesorería municipal, y de multas de tráfico y estacionamiento gestionados por el Servicio de Seguridad, adscrito a la Concejalía de Interior, Recursos Humanos y Seguridad, por ser los órganos que realizan las gestiones recaudatorias en el periodo voluntario del Ayuntamiento de Albacete de mayor representatividad cuantitativa.

GESTIÓN RECAUDATORIA EN PERIODO VOLUNTARIO DE LOS INGRESOS DIRECTOS

Según la información de la aplicación informática de gestión tributaria y recaudatoria del Ayuntamiento, hasta la fecha de obtención de la información –17 de marzo de 2015– se realizaron gestiones de cobro en voluntaria sobre las siguientes deudas liquidadas en el ejercicio 2012 y pendientes de cobro de ejercicios anteriores:

Cuadro 6. Ingresos directos en gestión de cobro en periodo voluntario por la Tesorería en 2012*(Importes en miles de euros)*

	Ejercicio 2012		Ejercicios cerrados		Totales	
	N ^a deudas	Importe	N ^o deudas	Importe	N ^o deudas	Importe
IBI	5.235	1.442	8.952	1.611	14.187	3.053
IIVTNU	1.046	641	944	460	1.990	1.101
IAE	410	788	199	767	609	1.555
ICIO	248	1.196	169	704	417	1.900
Otros impuestos indirectos	158	15	10	0	168	15
Tasas	3.374	3.458	1.059	3.905	4.433	7.363
Precios públicos	733	282	186	59	919	341
Multas	418	1.148	477	1.126	895	2.274
Totales	11.622	8.970	11.996	8.632	23.618	17.602

Las gestiones de cobro en voluntaria realizadas por la Tesorería en 2012 se refieren a liquidaciones de ingreso directo del ejercicio corriente (49,2%) y a deudas pendientes de cobro a 1 de enero de 2012 (50,8%) que todavía se encontraban en el periodo voluntario o estaban en el periodo ejecutivo en trámite de apremio, anulación o cancelación.

Procedimiento de notificación

El procedimiento recaudador se impulsa, conforme a lo previsto en el RGR, con la notificación que realiza la Tesorería municipal de las liquidaciones efectuadas por los servicios gestores de los ingresos, lo que inicia el periodo voluntario para satisfacer la deuda por el importe liquidado. La notificación se realiza por los agentes notificadores del propio Ayuntamiento, cuando el sujeto obligado al pago reside en el núcleo urbano, o por correo certificado, en el resto de los casos.

Cuando las notificaciones resultan fallidas, se publican en el Boletín Oficial Provincial (BOP) una convocatoria para que el obligado tributario se persone en la Tesorería municipal en los siguientes 15 días, considerándose notificada la liquidación en el caso de que en ese plazo no se produzca la personación.

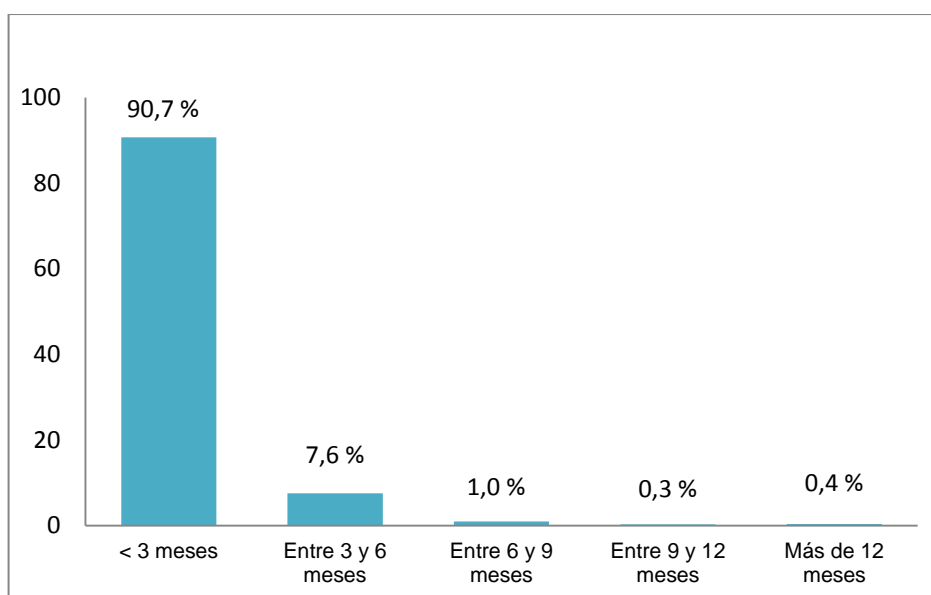
El análisis de los datos de la aplicación de gestión tributaria y recaudatoria arroja los siguientes resultados en relación con la notificación de las 23.618 deudas de ingreso directo gestionadas en voluntaria por la Tesorería en el ejercicio 2012:

Cuadro 7. Situación del estado de notificación de los ingresos directos gestionados en cobro por la Tesorería en 2012 (a 17/03/2015)¹⁵

	Nº deudas	%	Importe (miles de euros)	%
Anuladas antes de la notificación	350	1,5	807	4,6
Canceladas por prescripción antes de notificación	485	2,0	82	0,5
Notificadas	22.783	96,5	16.713	94,9
Totales	23.618	100,0	17.602	100,0

En el 96,5% de las deudas gestionadas en cobro en el ejercicio 2012 consta un trámite del que se infiere que se hizo una notificación. El plazo medio de notificación de las deudas gestionadas en cobro en 2012 es de 44 días y el 98,3% de las deudas se notifica en un plazo inferior a seis meses. El Ayuntamiento realiza, por término medio, cinco publicaciones al año en el BOP de citaciones para la notificación de actos relativos a los ingresos fiscalizados.

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

Gráfico 2. Distribución de los plazos de notificación de 22.783 deudas gestionadas en cobro por la Tesorería en 2012 (a 17/03/2015)

Además de las deudas notificadas, la aplicación de gestión tributaria y recaudatoria informa de 350 deudas (el 1,5% del total) que han sido anuladas antes de su notificación por diferentes causas, habiéndose comprobado sobre una muestra de expedientes que las anulaciones estaban justificadas y soportadas por acuerdos de los órganos competentes. En un número irrelevante de casos la aplicación de gestión tributaria informa de deudas que se encuentran en estado pendiente de notificación cuando los expedientes han sido archivados a consecuencia de su anulación.

Por otra parte, la aplicación registra 485 deudas (el 2% del total), por un importe total de 82 miles de euros, que han sido canceladas por prescripción del derecho a exigir su cobro. Casi la totalidad

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

de estas deudas se refieren a liquidaciones de inspección relativas al IBI del ejercicio 2008 que, por una incidencia en el procedimiento de carácter excepcional, fueron puestas en conocimiento de la Tesorería tan sólo un mes antes de la fecha de prescripción. Las deudas que resultaron fallidas tras el intento de notificación por los medios ordinarios fueron incluidas en el expediente de prescripción, dada la imposibilidad de notificar en plazo a través del BOP.

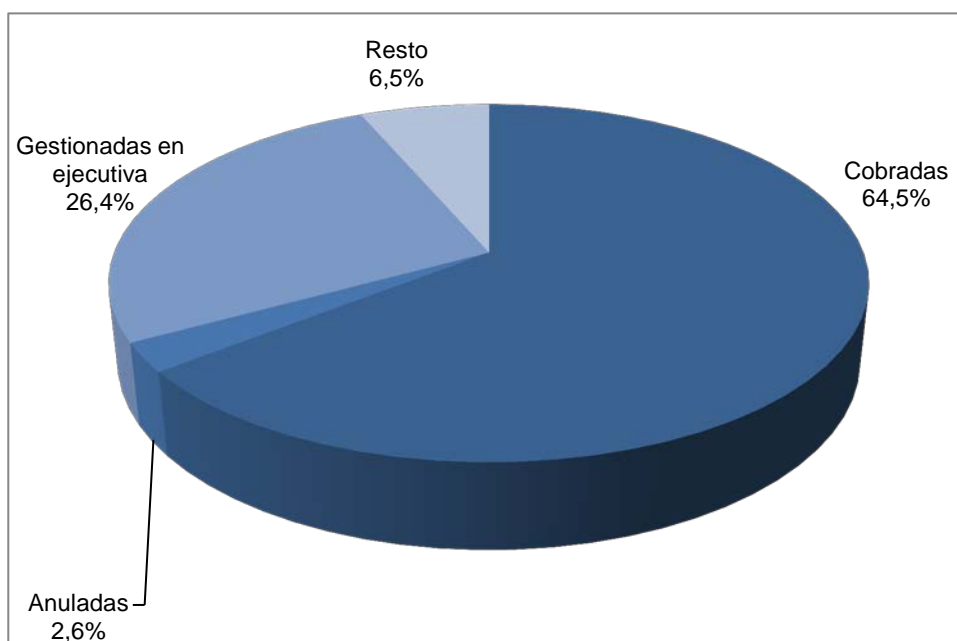
Resultados de la gestión recaudatoria

De conformidad con el artículo 62.2 de la LGT, la notificación inicia el periodo para el pago de la deuda tributaria en el periodo voluntario. Las deudas resultantes de liquidaciones 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 de hasta el día 5 del segundo mes posterior. Si el último día de pago no es hábil, el plazo se amplía hasta el inmediato hábil siguiente.

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

Han sido objeto de análisis en esta fiscalización los resultados de las gestiones recaudatorias de la Tesorería sobre las 22.783 deudas notificadas a las que se refiere el cuadro 7, con los siguientes resultados a 17 de marzo de 2015:

Gráfico 3. Situación de los ingresos directos gestionados en voluntaria en 2012 por la Tesorería (a 17/03/2015)



Cuadro 8. Situación de los ingresos directos gestionados en voluntaria en 2012 por la Tesorería (a 17/03/2015) ¹⁶

	Nº deudas	%	Importe (miles de euros)	%
Cobrados	14.683	64,5	7.999	47,9
- En periodo voluntario	14.079	61,8	7.749	46,4
- En periodo ejecutivo sin apremiar	604	2,7	250	1,5
No cobrados	8.100	35,5	8.714	52,1
- Anulados	598	2,6	3.344	20,0
- Fraccionados	310	1,4	679	4,1
- Aplazados	23	0,1	6	0,0
- Suspendidos	1.032	4,5	921	5,5
- Gestionados en ejecutiva	6.026	26,4	3.662	21,9
- En trámite	111	0,5	102	0,6
Totales	22.783	100,0	16.713	100,0

Así, a 17 de marzo de 2015 la Tesorería había recaudado el 64,5% de las deudas de ingreso directo gestionadas en 2012, la mayor parte dentro del periodo voluntario de pago (61,8% de las deudas) y, en menor proporción (2,7%), de forma extemporánea antes de dictarse las providencias de apremio para su envío a GESTALBA. El Ayuntamiento ha aplicado el recargo del 5% del periodo ejecutivo al que se refiere el artículo 28.2 de la LGT cuando la deuda ha sido abonada una vez finalizado el periodo voluntario.

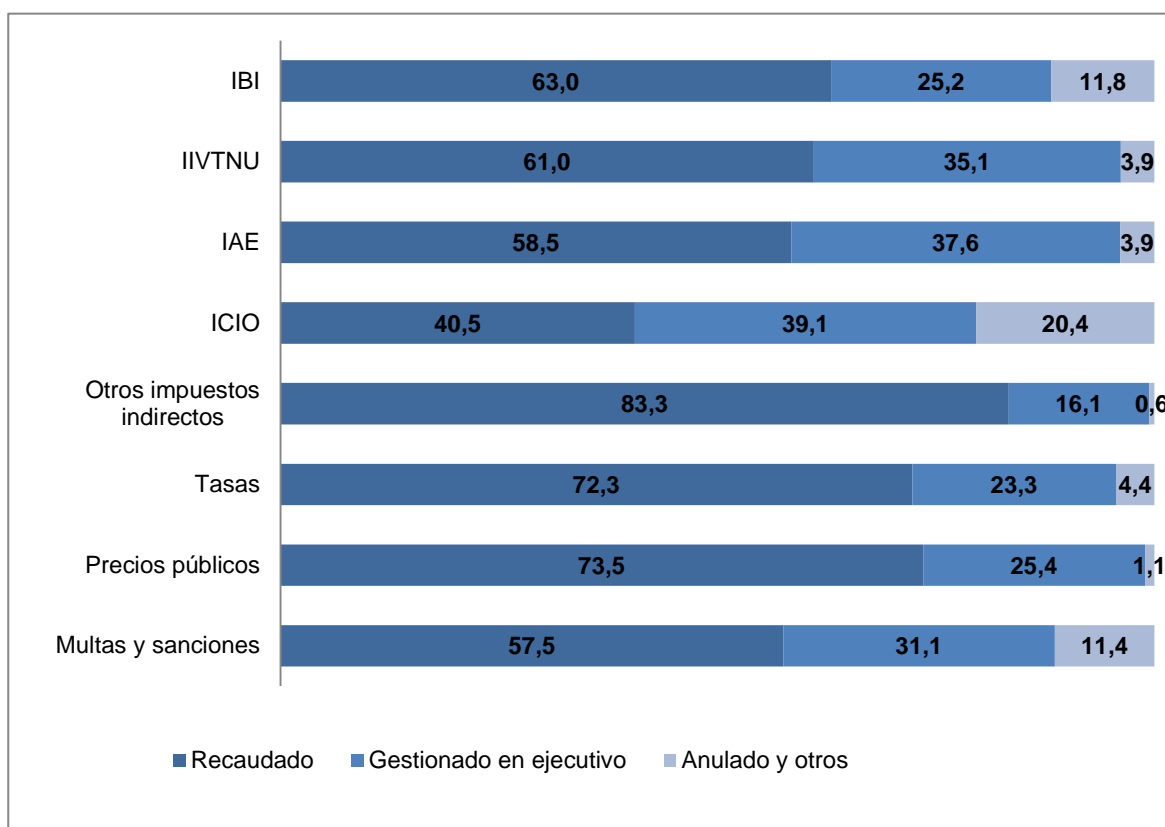
En relación con el resto de liquidaciones, se han acordado bajas por anulación de las liquidaciones en el 2,6% de los casos y se ha concedido el fraccionamiento o aplazamiento del pago sobre el 1,5% de las deudas.

Además, a la referida fecha de 2015 se encontraban suspendidas el 4,5% de las liquidaciones gestionadas en 2012, en virtud de recursos pendientes de resolución o de procedimientos concursales abiertos, y se mantenían en algún trámite dentro del periodo voluntario el 0,5% de las deudas.

Asimismo, la Tesorería municipal ha impulsado el procedimiento de apremio del 26,4% de las liquidaciones de ingreso directo y de multas gestionadas en cobro en 2012. La Tesorería efectúa un control de los plazos de vencimiento del periodo voluntario de pago a través de los automatismos establecidos en su aplicación de gestión y acumula en lotes las deudas no cobradas en el periodo voluntario. En el ejercicio 2012 se dictaron 11 providencias de apremio. Las deudas se apremiaron, por término medio, 108 días después de finalizado el periodo voluntario de pago.

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

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

Gráfico 4. Resultado de la gestión recaudatoria de los ingresos directos gestionados en voluntaria en 2012 por la Tesorería, por tipo de ingreso (% a 17/03/2015)

Las liquidaciones de ingreso directo que presentan un mayor grado de recaudación en voluntaria son las relativas a impuestos sobre gastos suntuarios (83,3%), a precios públicos (73,5%) y a tasas (72,3%). Por el contrario, la menor recaudación en voluntaria se produce en el ICIO, en multas y sanciones y en el IAE – 40,54%, 57,5% y 58,5% respectivamente –, ingresos en los que, junto con el IIVTNU, la representatividad de las deudas gestionadas en ejecutiva oscila entre el 30% y el 40% del total de liquidaciones.

GESTIÓN RECAUDATORIA EN PERIODO VOLUNTARIO DE MULTAS DE TRÁFICO Y ESTACIONAMIENTO

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

El ejercicio de esta función se rige por el RGR y las especialidades relativas a la recaudación contenida en la normativa reguladora del procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial¹⁷.

Como ya se ha señalado al delimitar el ámbito objetivo de esta fiscalización, no es objeto de la misma la gestión de las denuncias y del procedimiento sancionador propiamente dicho, sino exclusivamente la gestión recaudatoria realizada por el referido 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 de Seguridad dispone de un manual relativo a sus procedimientos de registro en la aplicación de gestión de los expedientes sancionadores. Dicha aplicación está integrada con la aplicación de gestión tributaria, 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 ejecutivo de las deudas.

El procedimiento sancionador que da lugar a la imposición de sanciones pecuniarias tiene origen en 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, manualmente, dado que la Policía Local sigue utilizando los boletines de denuncia multicopia de papel. Tan sólo se realiza un registro por carga de ficheros informáticos en relación con las denuncias de estacionamiento tramitadas por el personal de la empresa municipal a la que se encomienda el Servicio de Aparcamiento Regulado y las que provienen de algún dispositivo de control de velocidad.

La propia naturaleza de los expedientes sancionadores conlleva una mayor dificultad para identificar a los sujetos infractores y efectuar las notificaciones a consecuencia de los posibles errores en la toma de datos o de la complejidad para recabar la información sobre el domicilio en el que efectuar la notificación, situación que afecta sobre todo a los no residentes en el municipio. No obstante, a partir de diciembre de 2013 se dispone de un acceso al buscador de la base de datos de la Dirección General de Tráfico, órgano adscrito al Ministerio del Interior, y la notificación que resulta fallida por los medios ordinarios se realiza, desde julio de 2014, mediante la publicación de anuncios en el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA) de esta Dirección General. Anteriormente la notificación mediante edictos se realizaba a través de anuncios en el BOP.

El procedimiento sancionador se inicia, conforme a la normativa del régimen sancionador, con la notificación de la denuncia (artículo 79 de la LTCSV). En el plazo de veinte días naturales, el denunciado podrá realizar el pago voluntario de la sanción con una reducción del 50% de su importe.

Si el denunciado efectúa el pago de la multa en las citadas condiciones, se seguirá el procedimiento sancionador abreviado, que concluye con dicho pago. En caso de no hacerlo, se tramitará el procedimiento sancionador ordinario, debiéndose esperar a la resolución 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.

¹⁷ El procedimiento sancionador en materia de tráfico se regula en el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LTCSV) y en el Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. En lo no previsto en estas normas resultan de aplicación supletoria la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora. Además, el Ayuntamiento de Albacete dispone de una Ordenanza Municipal de circulación aprobada por el Pleno el 26 de abril de 2007.

Según la información facilitada por el Servicio de Seguridad, durante el ejercicio 2012 se registraron un total de 38.208 denuncias relativas a infracciones de tráfico y de estacionamiento (ORA) y se realizaron gestiones sobre 21.667 denuncias de ejercicios anteriores¹⁸. A la fecha de obtención de los datos para esta fiscalización, el 27 de marzo de 2015, el 6,7% de las citadas denuncias no había generado derechos económicos por anulación del expediente sancionador y el 0,4% se habían declarado prescritas.

Por su parte, el 36% (21.780 denuncias) de las deudas estaban, según la información facilitada, en trámite de resolución, notificación o apremio, y el 56,5% restante (33.854 denuncias) estaba cobrado o apremiado a dicha fecha.

Los resultados de las comprobaciones realizadas en relación con los expedientes en trámite ponen de manifiesto errores en la grabación y en el tratamiento informático de las denuncias, con la consecuencia de que las deudas no se incorporaron en remesas de publicación edictal en el BOP o en las relativas a la propuesta de apremio enviadas a la Tesorería municipal. El Servicio y la Tesorería municipal no han establecido controles adecuados que permitan identificar dichos fallos, existiendo incertidumbre sobre el volumen de multas que pudieran haber prescrito, situación que sólo podría determinarse examinando cada expediente individual. No obstante, la información de la aplicación informática de gestión permite identificar el último trámite realizado en cada procedimiento. A partir de la información proporcionada se han clasificado las denuncias en trámite en las siguientes categorías:

Cuadro 9. Situación de las denuncias en trámite gestionadas en 2012 por el Servicio de Seguridad (a 27/03/2015)

	Nº deudas	Importe (miles de euros)
Procedimiento sancionador abierto	602	90
Archivado	244	41
Pendiente envío notificación	3.062	435
Enviada notificación	9.219	1.087
Notificado	8.653	1.128
Totales	21.780	2.781

La insuficiencia de controles ha impedido identificar que al menos 3.062 denuncias gestionadas en 2012 siguen actualmente en trámite, pendientes de realizar la notificación; que para 9.219 multas en las que se ha enviado la notificación no se ha registrado la fecha de esta, impidiendo el impulso del apremio; y que 8.653 deudas notificadas no han sido objeto de propuesta de apremio.

Las 33.854 denuncias que a la fecha de obtención de los datos habían sido cobradas o apremiadas (56,5%), presentan el siguiente detalle por tipo de sanción:

¹⁸ El número de denuncias de ejercicios anteriores sobre las que el Servicio de Seguridad realizaba alguna gestión cobratoria en 2012 que se han tenido en cuenta a efectos de esta fiscalización es inferior al facilitado por el Servicio de Informática – 121.899 denuncias –. Así se han excluido del análisis las denuncias cuya antigüedad al inicio del ejercicio 2012 era superior al año y sobre las que no consta que se hayan realizado actuaciones para su recaudación desde el 1 de enero de 2011. Por aplicación de este criterio, de las denuncias de ejercicios anteriores que presentan un estado actual “pendiente en voluntaria” sólo se han incluido en la fiscalización las que, habiendo sido interpuestas en 2011, registran en la base de datos un acuse de su notificación.

Cuadro 10. Sanciones de tráfico en gestión de cobro en periodo voluntario en 2012 (a 27/03/2015)

	Ejercicio 2012		Ejercicios cerrados		Totales	
	Nº deudas	Importe en miles	Nº deudas	Importe en miles	Nº deudas	Importe en miles
Multas de tráfico	15.349	2.251	8.187	1.108	23.536	3.359
Multas de estacionamiento (ORA)	8.222	489	2.096	102	10.318	591
Totales	23.571	2.740	10.283	1.210	33.854	3.950

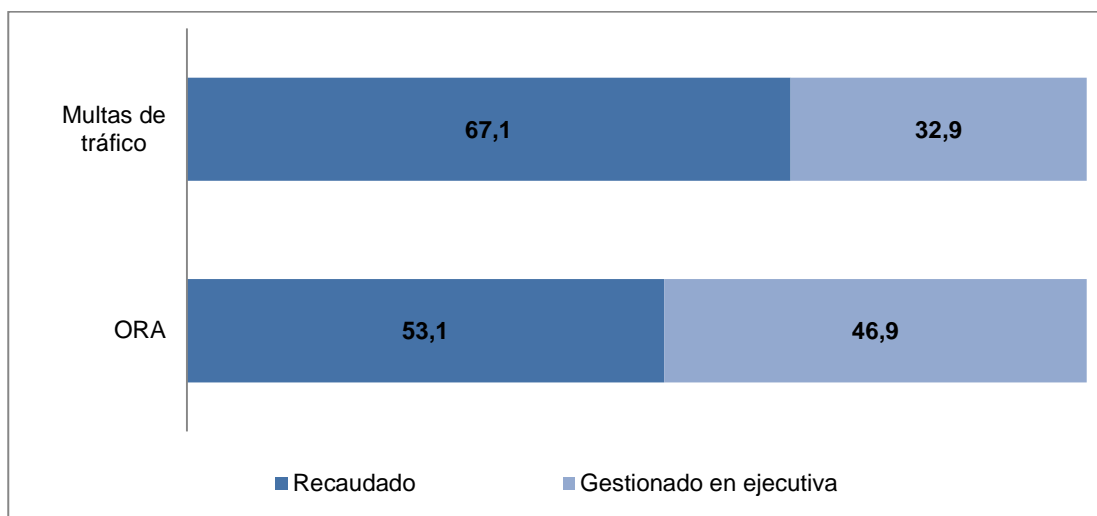
Los resultados de la gestión recaudatoria del Servicio a 27 de marzo de 2015 –siendo esta, como se ha indicado, la fecha de obtención de los datos para esta fiscalización-, en relación con estas multas, referidas a denuncias de 2012 o pendientes de resolución a 1 de enero de dicho ejercicio, se detallan a continuación:

Cuadro 11. Situación de las sanciones de tráfico y de estacionamiento en gestión de cobro en periodo voluntario en 2012 (a 27/03/2015)¹⁹

	Nº deudas	%	Importe cobrado (miles de euros)	%
Cobradas	21.397	63,2	1.382	52,6
- Con reducción del 50%	21.030	62,1	1.320	50,2
- Sin reducción	367	1,1	62	2,4
Apremiadas	12.457	36,8	1.247	47,4
Totales	33.854	100,0	2.629	100,0

Según la información facilitada por el Servicio de Seguridad, el 63,2% de las multas analizadas fue recaudado y el 36,8% restante fue gestionado en apremio por GESTALBA. Los resultados de la gestión recaudatoria en periodo voluntario son los siguientes, por tipo de ingreso:

¹⁹ Los importes del cuadro se refieren al importe cobrado o, en el caso de las deudas apremiadas, al principal del documento cobratorio.

Gráfico 5. Resultado de la gestión recaudatoria del Servicio de Seguridad, por tipo de ingreso (% a 23/03/2015)

Entre las deudas pagadas con anterioridad a su apremio, en la mayoría de los casos se ha producido el pago reducido del 50%. A este respecto ha de indicarse que las cartas de pago de las multas no incluyen mecanismos de control sobre la fecha en la que se practica la notificación, por lo que pueden beneficiarse de la reducción durante un periodo superior al previsto en la normativa. De hecho, el Servicio de Seguridad establecía plazos de 30 días, superiores a los 20 días previstos por la legislación para beneficiarse de la reducción, aunque tampoco exigía el pago de lo no abonado en el caso de pagarse bonificada la multa transcurridos los 30 días.

En este sentido, de las comprobaciones realizadas sobre la información que ofrece la aplicación informática del Servicio, resulta que al menos 2.455 multas cobradas, por importe de 171 miles de euros, se beneficiaron de la reducción del 50% no obstante haberse abonado con posterioridad al plazo de 20 días desde la fecha de acuse de recibo de la notificación. De estas deudas, en 700 de los casos también se habría excedido el plazo de 30 días otorgado por la Entidad, aun cuando en el 78,1% de los supuestos existía información en la aplicación informática que hubiera posibilitado el ejercicio del control.

Por otra parte, el Servicio no efectúa un control de los pagos realizados tras la finalización del periodo voluntario, con la consecuencia de que no se exige el recargo del 5% por pago extemporáneo en los supuestos en los que este se realiza con anterioridad a su apremio. Esta circunstancia afecta a 127 deudas, siendo irrelevante el importe no exigido como consecuencia de este procedimiento.

Durante el ejercicio 2012 el Servicio de Seguridad realizó 5 propuestas de apremio a la Tesorería Municipal, en las que se incluyen deudas para las que, por término medio, han transcurrido 97 días desde que finalizó el periodo voluntario de pago. Como se ha indicado, entre las deudas apremiadas no se incluyen las abonadas por importe reducido fuera del plazo límite establecido, ni las correspondientes al recargo del 5% del periodo ejecutivo que se devenga cuando la multa se abona fuera del periodo voluntario.

3.2.2 CONTROL DE LA GESTIÓN RECAUDATORIA DELEGADA Y DE LA ASISTIDA POR EMPRESAS

En los siguientes epígrafes se exponen los resultados de la revisión de los procedimientos de control establecidos por el Ayuntamiento respecto de la recaudación realizada por GESTALBA y por las empresas que asisten a aquel en la recaudación de tasas.

CONTROL DE LA RECAUDACIÓN POR MEDIO DE GESTALBA

La delegación del Ayuntamiento de Albacete en la Diputación Provincial se constituye como modelo de gestión de los ingresos municipales desde 1985. Como se indicaba en el Epígrafe 3.1, la referida Diputación ejerce estas funciones delegadas a través del organismo autónomo GESTALBA. La relación con GESTALBA se regula en el Convenio suscrito el 2 de octubre de 2000 entre el Ayuntamiento y la Diputación, modificado el 17 de febrero y el 25 de marzo de 2004, y se completa en la Instrucción reguladora de los ingresos de derecho público aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 28 de diciembre de 2006. Los términos principales de la relación son los siguientes:

- El Ayuntamiento enviará a GESTALBA con los cargos de recibos que se van a poner al cobro en las fechas establecidas por este y, con periodicidad mensual, los cargos de certificaciones previamente providenciados de apremio por la Tesorería municipal. No se enviarán los cargos de recibos inferiores a 5 euros y, en el caso de las certificaciones, los menores de 10 euros, salvo que existan varios cargos referidos a un mismo deudor cuyo importe acumulado supere dicho límite.
- GESTALBA recibirá una compensación por los costes de su gestión valorada en el 3% de la recaudación en voluntaria, con la excepción del IVTM que se cifra en el 1% del padrón puesto al cobro, y en el 100% del recargo de apremio.
- GESTALBA realizará pagos a cuenta por el 75% de la recaudación del ejercicio anterior según el siguiente calendario: entre enero y junio, seis mensualidades relativas al IBI y al IVTM; y en los meses de septiembre a noviembre, tres pagos a cuenta del IAE, las tasas de entrada de vehículos y de recogida de residuos de urbanizaciones -distinta de la tasa de basuras que recauda por cuenta del Ayuntamiento la sociedad mixta que gestiona el servicio municipal de suministro de agua y de alcantarillado-, y el resto de ingresos delegados.
- En julio y diciembre GESTALBA realizará las liquidaciones de la recaudación voluntaria obtenida por cada ingreso y transferirá al Ayuntamiento el resto de la recaudación obtenida, deducida la compensación a GESTALBA y los gastos financieros. En cuanto a la recaudación ejecutiva, el Organismo Autónomo transferirá al Ayuntamiento lo recaudado cada mes en concepto de principal e intereses de demora.
- A 31 de diciembre de cada ejercicio GESTALBA rendirá cuentas al Ayuntamiento de la gestión recaudatoria efectuada durante el ejercicio y este procederá a su aprobación o reparo en el plazo de 3 meses desde su recepción.
- Finalmente, el convenio preveía la posibilidad de que el Ayuntamiento asignara inicialmente a GESTALBA hasta un máximo de 8 de los funcionarios adscritos a la recaudación municipal, que permanecerían en servicio activo en el Ayuntamiento, prestando sin embargo sus servicios como técnicos tributarios de GESTALBA, que compensaría económicamente al Ayuntamiento. Asimismo, se dispone que GESTALBA puede utilizar los servicios de 2 agentes notificadores municipales abonando el precio del servicio que se estipule de común acuerdo.

El Ayuntamiento asignó inicialmente a GESTALBA 7 funcionarios que venían prestando servicio en la recaudación municipal. Estos estuvieron en situación activa en el Ayuntamiento y adscritos provisionalmente a GESTALBA. El 1 de enero de 2014 se regularizó la situación de los 5 funcionarios que permanecían en activo, tras la jubilación de 2 de ellos, al declararse su situación administrativa de servicios en GESTALBA mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 18 de diciembre de 2013.

En relación con la ejecución del Convenio, se ha comprobado que los cargos de certificaciones que figuran en la cuenta de recaudación rendida por GESTALBA en 2012 coinciden con las deudas apremiadas por la Tesorería municipal en dicho ejercicio y que, en general, se cumplen los términos del Convenio y de la Instrucción reguladora de los ingresos, con el siguiente detalle:

- La Tesorería municipal dictó providencias de apremio y envió a GESTALBA las deudas para el cargo de las certificaciones con una periodicidad media mensual. Por término medio, las deudas se apremiaron transcurridos unos 100 días desde que se finalizó el periodo voluntario de pago. En este sentido, debe señalarse que la compensación económica a GESTALBA estipulada en el convenio desincentiva el impulso inmediato del procedimiento de apremio puesto que este Organismo percibe el 100% del recargo de apremio y, por consiguiente, el Ayuntamiento deja de percibir el recargo del 5% del periodo ejecutivo.
- GESTALBA rinde al cierre de cada ejercicio los resultados de la gestión realizada en una cuenta de recaudación. Esta cuenta presenta el suficiente detalle por tipo de ingreso y situación de las deudas, habiéndose comprobado que incluye todas las deudas apremiadas por la Tesorería municipal en el periodo fiscalizado.

El control del cargo por parte de GESTALBA de las deudas apremiadas por la Tesorería municipal y de los resultados de dicha gestión correspondían al Jefe de Sección de Ingresos hasta su jubilación, siendo asumido desde entonces por el propio Tesorero y por el Jefe del Negociado de Control Recaudatorio. El Tesorero municipal mantiene una comunicación permanente con el responsable de recaudación de GESTALBA y dispone de acceso a la aplicación en la que esta informa de los resultados de la gestión recaudatoria.

La cuenta de recaudación del ejercicio 2012 fue aprobada por la Junta de Gobierno Local el 7 de marzo de 2013 tras el examen de la Tesorería municipal y dictamen de la Comisión Informativa de Economía y Hacienda.

CONTROL DE LA RECAUDACIÓN ASISTIDA POR EMPRESAS

Tal y como se ha señalado en el Epígrafe 3.1 el Ayuntamiento mantiene contratos y encomiendas de gestión de servicios públicos en los que se contiene, como prestación accesoria, la recaudación de algunas tasas municipales. En los siguientes apartados se exponen los resultados del análisis del control que realiza el Ayuntamiento de la recaudación encomendada a estas empresas en relación con cada una de las tasas.

Recaudación de las tasas de tanatorio

La empresa adjudicataria del contrato de gestión del servicio público del Tanatorio Municipal de Albacete recauda por cuenta del Ayuntamiento las tasas abonadas por los usuarios del servicio. Con periodicidad mensual las cantidades percibidas por el adjudicatario son ingresadas al Ayuntamiento en los diez primeros días del mes siguiente, previa comprobación por el Negociado de cementerios de los justificantes aportados por la empresa.

Las comprobaciones efectuadas sobre las liquidaciones de los servicios prestados en 2012 por la empresa contratista evidencian que los procedimientos de control aplicados se corresponden con los establecidos en el contrato de concesión y son adecuados para la finalidad pretendida.

Recaudación de la tasa de suministro de aguas, alcantarillado y de recogida de residuos

Los servicios municipales de suministro de agua y de alcantarillado se gestionaban por una sociedad mixta. El contrato de concesión establece, tal y como se referencia en el Epígrafe 3.1, la cesión a dicha empresa de las tasas de suministro de aguas y de alcantarillado. Además recauda por cuenta del Ayuntamiento la tasa municipal de recogida de residuos, cuyo cobro se realiza conjuntamente con las tasas de agua y saneamiento.

En 2006 el Ayuntamiento suscribió el 26% del capital social ampliado en la sociedad concesionaria de los citados servicios, asumiendo desde entonces la sociedad mixta el objeto del contrato de concesión formalizado el 16 de junio de 1997.

Respecto a las tasas de suministro de aguas y alcantarillado el Ayuntamiento no realiza, por encontrarse cedidas a la empresa, control ni supervisión de la recaudación. Según la cláusula séptima del Convenio formalizado el 30 de diciembre de 2005, el Ayuntamiento acordó con la empresa concesionaria la sustitución de la obligación de pagar el canon concesional del 6,5% de la facturación anual, por el abono inicial de 20 millones de euros, por lo que no recibe ingreso anual alguno en concepto de canon.

Por lo que respecta a la recaudación de la tasa de recogida de residuos, debe indicarse que no existía disposición específica que regulara el procedimiento de rendición de los resultados de la gestión recaudatoria realizada por la sociedad mixta. El Ayuntamiento informa de que aquella le transfiere anticipos a cuenta de la recaudación trimestral y, sin una periodicidad establecida, le presenta una cuenta de liquidación de la gestión realizada que es revisada por la Tesorería municipal y aprobada por la Junta de Gobierno Local.

La Ordenanza fiscal reguladora de la tasa de recogida de residuos vigente en 2012, aprobada por el Pleno municipal de 27 de octubre de 2011, dispone que dicha tasa se devenga el primer día de cada trimestre, siendo contribuyentes de la misma quienes figuren como sujetos pasivos en el suministro de agua potable. A los efectos de su puesta al cobro, cada trimestre se elaborará un listado de los sujetos pasivos de la exacción y de sus respectivas cuotas, se notificará la puesta al cobro del padrón mediante edictos y se realizará el cobro conjuntamente con las tasas de agua y saneamiento.

Las liquidaciones trimestrales del ejercicio 2012 presentan los siguientes resultados de la gestión recaudatoria:

Cuadro 12. Resultados de la gestión recaudatoria en voluntaria de la tasa de recogida de residuos. Recibos trimestrales de 2012.

(importes en miles de euros)

	1T/2012	2T/2012	3T/2012	4T/2012
Importe facturado	2.053	2.156	2.154	2.162
Anticipo a cuenta	-	-	1.000	1.500
Pendiente de cobro para su gestión en apremio	96	117	104	102
Transferencia de la recaudación	1.957	2.039	1.050	560

De la revisión del procedimiento aplicado en los cuatro trimestres de 2012 se obtienen los siguientes resultados:

- Los anuncios por los que el Ayuntamiento de Albacete da publicidad de los padrones puestos al cobro en cada trimestre natural se publicaron en el BOP en fechas en las que ya se había iniciado el periodo voluntario de pago de parte de los recibos, pues estos se ponen al cobro por zonas del municipio para repartir la tarea de lectura de los contadores de agua. El detalle por trimestres es el siguiente:

Cuadro 13. Fechas de los anuncios de cobranza y de inicio y fin de los periodos voluntarios de recaudación. Recibos trimestrales de tasas de recogida de residuos de 2012

	1T/2012	2T/2012	3T/2012	4T/2012
Anuncios de cobranza	23/03/2012	02/05/2012	31/8/2012	24/10/2012
Inicio del periodo voluntario de la primera zona del padrón puesta al cobro	04/01/2012	04/04/2012	05/07/2012	04/10/2012
Fin del periodo voluntario de la última zona del padrón puesta al cobro	23/05/2012	22/08/2012	21/11/2012	20/02/2013

El anuncio del primer trimestre de 2012 es el más significativo por lo que se refiere a la incidencia señalada, dado que la publicación edictal se realiza el 23 de marzo de 2012, cuando el periodo voluntario ya se había iniciado en las 24 zonas de recaudación en las que se divide el municipio, e incluso este periodo había vencido en las 3 primeras zonas puestas al cobro. En el segundo, tercer y cuarto trimestre la fecha de la publicación en el BOP es también posterior a la de inicio del periodo voluntario en 4, 8 y 3 zonas, respectivamente.

El retraso en la publicación del anuncio de cobranza no impidió, sin embargo, que se ejecutara el cobro de los recibos por la empresa, dado que la mayoría se encuentran domiciliados y, los que no lo estaban, fueron notificados por la concesionaria sin esperar a su publicidad edictal.

- El Ayuntamiento recibió de la sociedad las liquidaciones trimestrales y la comunicación de los recibos incobrados en las siguientes fechas:

Cuadro 14. Fechas de comunicación de resultados y aprobación de liquidaciones y plazos transcurridos desde el fin del periodo voluntario. Recibos trimestrales de tasas de recogida de residuos de 2012

	1T/2012	2T/2012	3T/2012	4T/2012
<i>Fechas de comunicación de resultados de la gestión recaudatoria:</i>				
Anticipo a cuenta	-	-	31/12/2012	03/04/2013
Envío de la liquidación	26/09/2012	12/11/2012	11/03/2013	07/06/2013
Transferencia de la recaudación	11/10/2012	29/11/2012	26/04/2013	13/12/2013
Aprobación de las liquidaciones trimestrales	05/12/2012	27/12/2012	29/05/2013	23/04/2014
<i>Días transcurridos desde el fin del último periodo voluntario hasta:</i>				
El pago a cuenta			40	42
El envío de la liquidación	126	82	110	107
La transferencia de la recaudación	141	99	156	296

El periodo que media entre la fecha de finalización del periodo voluntario de los últimos recibos del padrón puestos al cobro y la fecha de liquidación y comunicación de los recibos incobrados osciló, en 2012, entre los 126 días del primer trimestre y los 82 días del segundo trimestre.

Las transferencias al Ayuntamiento de la recaudación del primer y segundo trimestre se produjeron 15 y 17 días después de las respectivas liquidaciones y, por consiguiente, la empresa tuvo a su disposición la mayoría de los fondos recaudados al menos 141 y 99 días, respectivamente. El procedimiento se modificó en la segunda mitad del año, estableciéndose el pago de anticipos a cuenta de la recaudación trimestral de 1 millón en el tercer trimestre y de 1,5 millones en el cuarto trimestre, con transferencias realizadas, respectivamente, 40 y 42 días después de finalizado el periodo voluntario de los últimos recibos puestos al cobro.

El impacto y la periodicidad de los pagos a cuenta de la recaudación no se ha establecido reglamentariamente, si bien resulta coherente con la necesidad de liquidez del Ayuntamiento y, además, evita la financiación de la sociedad, sin coste para esta, mediante la retención de los ingresos municipales.

La Junta de Gobierno Local aprobó las liquidaciones rendidas por la sociedad mixta que se encarga de la recaudación de la tasa de basuras, relativas a los cuatro trimestres de 2012. El plazo que media entre la rendición de la cuenta y su aprobación se aproxima al mes y medio. El retraso en la aprobación de la liquidación del cuarto trimestre es atribuible a un error en la liquidación inicialmente presentada y que fue posteriormente subsanado mediante la emisión de una nueva liquidación.

Recaudación de la tasa de estacionamiento de vehículos

La Empresa Municipal de Infraestructuras y Servicios de Albacete, SA (EMISALBA) gestiona desde diciembre de 2001 el servicio público de estacionamiento en la zona azul y tiene cedida la recaudación de la tasa de aparcamiento en la vía pública (ORA). La encomienda de la prestación del servicio y consiguiente cesión de los ingresos por la tasa de estacionamiento se fundamentó en la necesidad de dotar a esta empresa municipal, tradicionalmente deficitaria en la explotación del transporte público, de una actividad ventajosa que compensase su déficit de gestión del transporte.

Tal y como se ha señalado en Epígrafe 3.1, el Ayuntamiento ha cedido a la Sociedad municipal estos ingresos, no obstante su carácter tributario. El convenio regulador establece la obligación de EMISALBA de abonar al Ayuntamiento un canon vinculado al grado de ocupación de la zona azul, previa presentación por el Director Gerente de la Empresa Municipal de un informe con la liquidación anual de la recaudación, el cálculo del canon anual y la propuesta de transferencia al Ayuntamiento. En dicha transferencia se descuentan los 4 anticipos a cuenta trimestrales, de 12.000 euros cada uno, y el importe de un bono social del transporte urbano. El origen de este canon se remite a lo estipulado en el contrato administrativo con la empresa privada que gestionaba anteriormente el servicio público de control del estacionamiento y que el Ayuntamiento rescindió unilateralmente el 26 de diciembre de 2001.

En relación con el control de la recaudación de la tasa de estacionamiento de vehículos, al encontrarse cedida, no se ha previsto su supervisión por ningún servicio municipal, no constando la conformidad del Ayuntamiento a las liquidaciones presentadas por EMISALBA, respecto de las que tampoco consta su fiscalización por la Intervención municipal.

No se efectúan controles sobre las bases de recaudación, de ocupación y de costes de explotación sobre los que se realizan los cálculos del canon liquidado. En 2012 el Ayuntamiento percibió de EMISALBA 1.411 miles de euros en concepto de dividendos de la Empresa con cargo a sus reservas de libre disposición, circunstancia que evidencia la conveniencia de revisarse los términos económicos del convenio regulador. En este sentido, el convenio prevé que el canon podrá ser revisado anualmente tomando como base la evolución del coste de explotación del servicio, si bien los criterios para su cálculo se han mantenido invariables desde el inicio de su vigencia.

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 Albacete 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 98.130 miles de euros –81.937 miles de euros del ejercicio corriente y 16.193 miles de euros de los ejercicios cerrados–, con el siguiente detalle, resumido para cada uno de los ingresos del ámbito objetivo de la fiscalización:

Cuadro 15. Detalle de la Liquidación del presupuesto de ingresos del ejercicio 2012. Ingresos del ámbito objetivo de la fiscalización

(miles de euros)

	Derechos reconocidos	Anulaciones ²⁰	Cancelaciones	Recaudación bruta	Derechos ptes cobro 31/12/2012
IBI	38.550	1.097	-	34.753	2.700
IVTM	9.710	91	-	8.682	937
IIVTNU	4.723	0	-	4.721	2
IAE	5.886	55	-	5.330	501
ICIO	1.149	60	-	1.007	82
Otros impuestos indirectos	15	-	-	15	0
Tasas	17.450	21	-	14.702	2.727
Precios públicos	1.370	1	-	1.331	38
Contribuciones especiales	430	-	-	430	0
Multas y sanciones	2.654	29	12	1.989	624
Total ingresos	81.937	1.354	12	72.960	7.611

Cuadro 16. Detalle de la Liquidación del presupuesto de ingresos de los ejercicios cerrados. Ingresos del ámbito objetivo de la fiscalización

(miles de euros)

	Derechos ptes cobro 01/01/2012	Anulaciones	Cancelaciones	Recaudación bruta	Derechos ptes cobro 31/12/2012
IBI	4.170	263	85	2.293	1.529
IVTM	1.507	334	-	543	630
IIVTNU	29	-	-	7	22
IAE	907	133	21	251	502
ICIO	1.509	8	-	-	1.501
Otros impuestos indirectos	1	-	-	1	0
Tasas	6.895	152	29	3.211	3.503
Precios públicos	244	2	18	165	59
Contribuciones especiales	-	-	-	-	-
Multas y sanciones	931	28	115	247	541
Total ingresos	16.193	920	268	6.718	8.287

Conforme a las cuentas rendidas, las anulaciones, tanto de liquidaciones, como por aplazamientos y fraccionamientos de deudas, representan el 1,7% de los derechos reconocidos en el ejercicio corriente y el 5,7% de los derechos de ejercicios cerrados pendientes de cobro al inicio del ejercicio 2012.

²⁰ No se incluyen en el cuadro, por ser ajenas al proceso de gestión recaudatoria, las anulaciones por devoluciones de ingresos indebidos acordadas en el ejercicio. Dichas devoluciones, en la liquidación del presupuesto de ingresos se reflejan minorando, por el mismo importe, la recaudación bruta del ejercicio corriente.

La entidad recaudó el 90,5% de los derechos en gestión de cobro del ejercicio corriente y el 44,0% de los derechos en gestión de cobro de ejercicios cerrados –considerando como tales, los derechos liquidados en el ejercicio corriente y los saldos entrantes de derecho de ejercicios cerrados, minorados ambos por los derechos anulados por anulación de liquidaciones o por fraccionamientos y aplazamientos y por las modificaciones o rectificaciones contabilizadas–.

Destaca el bajo volumen de cancelaciones, por insolvencias y otras causas y por prescripción de derechos de ejercicios cerrados, que supone tan sólo el 1,6% de los derechos en gestión de cobro de ejercicios cerrados, lo que resulta coherente con la escasa antigüedad de las deudas, que a 31 de diciembre de 2012 presentaba el siguiente detalle:

Cuadro 17. Antigüedad de los derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados. Ingresos del ámbito objetivo de la fiscalización

(miles de euros)

Ejercicio	Derechos pendientes de cobro a 1 ene 2012	Recaudación Bruta	Derechos pendientes de cobro a 31 dic 2012
Previos a 2008	540	21	496
2008	2.084	8	2.009
2009	1.120	115	868
2010	2.156	357	1.543
2011	10.293	6.217	3.371
TOTAL	16.193	6.718	8.287

Como se ha indicado en el Epígrafe 3.1, aunque la entidad ha creado un Órgano de Presupuestación y de Contabilidad al que correspondería ejercer las funciones mencionadas, no ha provisto el puesto que habría de dirigirlo, de modo que el ejercicio de la función de contabilidad se atribuye al Servicio de Contabilidad adscrito formalmente a dicho Órgano pero funcionalmente dependiente de la Intervención municipal.

No obstante, como también se señala en el Epígrafe 3.1, en la fiscalización se ha constatado que el personal de la Tesorería que registra los actos de grabación y puesta al cobro de los ingresos directos y multas gestionados en voluntaria por el propio Ayuntamiento también realiza la propuesta de imputación presupuestaria de las operaciones, que son comunicadas por resúmenes de conceptos al Servicio de Contabilidad para su toma de conocimiento de su registro contable. Además, la Tesorería realiza la contabilización de los actos de reconocimiento de derechos por autoliquidaciones.

Por su parte, el Servicio de contabilidad registra los actos de reconocimiento de derechos por los ingresos puestos al cobro en voluntaria que están delegados en GESTALBA, si bien los actos de anulación y cancelación, incluida la imputación del cobro relativa a dicha gestión, es contabilizada por la Tesorería. En el sentido contrario, el Servicio de Contabilidad realiza otras tareas que son propias de la Tesorería municipal, como el control de los préstamos concertados con entidades de crédito.

La información contable, en general, coincide con la información que manejan los gestores de los ingresos y de la recaudación de la Entidad, dado que el modulo informático de contabilidad está integrado con la aplicación de gestión tributaria. No obstante, advierte de su limitada utilidad como instrumento de control, ya que la contabilidad reproduce la información que se graba en la aplicación de gestión, observándose una inadecuada segregación de funciones entre la Tesorería,

el Servicio de Contabilidad y la propia Intervención. Esta situación es consecuencia directa de la falta de dotación del puesto de dirección del Órgano de Presupuestación y de Contabilidad, pues la inexistencia de un responsable de la elaboración de la información contable origina la ausencia de dependencia jerárquica del Servicio de Contabilidad a la que se ha hecho referencia de forma reiterada.

Se ha comprobado que la información que suministra la cuenta anual del ejercicio 2012 del Ayuntamiento de Albacete en relación con la liquidación de los presupuestos de ingresos corrientes y cerrados refleja, en todos sus aspectos significativos, la gestión recaudatoria realizada en dicho ejercicio directamente por la entidad, así como la realizada por delegación por el organismo autónomo provincial GESTALBA, conforme a los principios, criterios y normas contables de aplicación.

La liquidación del presupuesto de ingresos que integra la cuenta del ejercicio 2012, refleja, en el concepto 330 Tasa de estacionamiento de vehículos, el importe que se corresponden con el canon abonado por la entidad. En este sentido, el concepto presupuestario en el que se contabiliza el canon manifiesta que la propia Tesorería municipal considera este ingreso como participación del Ayuntamiento en la tasa de estacionamiento, y no como una transferencia corriente de la sociedad municipal por la encomienda de gestión.

Por su parte, en relación con la tasa de aguas y de alcantarillado, la liquidación no refleja ningún ingreso, pues tal y como se ha señalado en el Epígrafe 3.2.2, el canon anual fue sustituido por un único pago inicial al acordarse la prórroga de la concesión.

En relación con la tasa de recogida de residuos, la Entidad imputó al presupuesto de ingresos los derechos correspondientes al padrón puesto al cobro en el cuarto trimestre de 2011 y, del mismo modo, los derechos relativos al cuarto trimestre de 2012 se imputaron en el ejercicio posterior, resultando un efecto neto inmaterial, por lo que no constituye una salvedad en la información que ofrece la liquidación del presupuesto de ingresos del ejercicio.

4 CONCLUSIONES

El Ayuntamiento de Albacete realiza, en relación con los ingresos que no ha delegado a la Diputación Provincial en el periodo voluntario, una gestión directa de la recaudación, con la excepción de algunas tasas que son recaudadas por empresas gestoras de servicios públicos.

El Órgano de Gestión de Tesorería y Recaudación tiene atribuidas, por acuerdo del Pleno municipal de 29 de diciembre de 2005, las competencias de recaudación no delegadas, estando reservado el puesto de la Tesorería municipal a funcionarios con habilitación estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 134.2 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local.

Además, el Servicio de Seguridad, adscrito a la Concejalía de Interior, Recursos Humanos y Seguridad colabora en las funciones de recaudación en periodo voluntario de los ingresos directos derivados de la imposición de multas de tráfico y de estacionamiento.

El Ayuntamiento de Albacete ha delegado en la Diputación Provincial las facultades de recaudación en periodo ejecutivo de todos sus ingresos de derecho público y, en el periodo voluntario, de todos los impuestos de vencimiento periódico y cobro por recibo, así como las liquidaciones de ingreso directo del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica y de algunas tasas, lo que determina un modelo de gestión recaudatoria delegada. La Diputación Provincial de Albacete ejerce dichas funciones a través del organismo autónomo Gestión Tributaria Provincial de Albacete, organismo creado por aquella y que tiene entre sus funciones la recaudación de los tributos y demás ingresos de derecho público de las entidades locales de la provincia de Albacete, en los términos contenidos en los acuerdos o convenios de delegación de competencias entre la Diputación y las entidades locales delegantes.

4.1 EN RELACIÓN CON LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y CONTROL INTERNO

1. El organigrama municipal recoge que el Órgano de Tesorería y Recaudación dispone, para el ejercicio de la función de recaudación, de una Sección de ingresos, de la que dependen un Negociado de control recaudatorio y una Unidad de ingresos directos. En la práctica, el Negociado de control recaudatorio asume todas las tareas de asistencia al Tesorero municipal en su función de recaudación dado que la jefatura de la Sección está vacante y la Unidad de ingresos directos no tiene funciones ni personal adscrito, situación que pone de manifiesto la desviación de los medios personales adscritos a la función sobre los previstos en el organigrama municipal. (Epígrafe 3.1)
2. El personal adscrito al Negociado de control recaudatorio resulta insuficiente para atender el volumen de liquidaciones y expedientes competencia de la Tesorería, lo que ha supuesto que los esfuerzos se centren en la gestión ordinaria en detrimento del control de la recaudación de tasas que realizan las empresas gestoras de servicios públicos.

Además, este personal asume funciones que exceden a las propias de la recaudación, como el registro contable de gran parte de los actos de reconocimiento, anulación y cancelación de derechos. La anotación de operaciones contables por el propio gestor de la tesorería pone de manifiesto una inadecuada segregación de funciones. Además, dicha incidencia limita la utilidad de la contabilidad como instrumento para el control de la gestión recaudatoria realizada. (Epígrafe 3.1.)

3. La recaudación en el periodo voluntario de los ingresos que gestiona el Ayuntamiento se realiza, en general, a través de catorce entidades colaboradoras en la recaudación o directamente en la entidad bancaria que presta el servicio de caja en la sede del Ayuntamiento.

En el ejercicio 2012 el Ayuntamiento disponía de un número elevado de cuentas, lo que dificulta el control por parte de la Tesorería Municipal –55 cuentas en 12 entidades bancarias, de las que 22 eran operativas–. A este respecto, entre las anteriores se incluyen 3 cuentas identificadas como resultado de la circularización realizada a las entidades de crédito con sucursal en el municipio de Albacete, que no constaban en la certificación emitida por el Tesorero municipal ni en el Estado de Tesorería de la entidad referido al ejercicio 2012, y que presentaban, a 31 de diciembre de 2012, un saldo de 6.866,04 euros. (Epígrafe 3.1)

4. El Ayuntamiento no dispone de una Ordenanza general de recaudación en la que se adapte la normativa reglamentaria general al régimen de organización y funcionamiento interno propio de la Entidad.

Las ordenanzas municipales no contemplan la elaboración de cuentas de recaudación como trámite de rendición de cuentas de la gestión a los órganos de gobierno de la Entidad que permita conocer el resultado íntegro de la gestión recaudatoria del Ayuntamiento y facilite su control. (Epígrafe 3.1)

5. La Intervención municipal no ha emitido informes de control financiero en relación con la gestión recaudatoria, omisión que el Interventor justifica por la dedicación de los escasos medios personales a la fiscalización prioritaria del gasto y de los procedimientos de contratación y de concesión de subvenciones. (Epígrafe 3.1)
6. Al inicio del ejercicio 2012 la Tesorería Municipal realizaba gestiones recaudatorias en voluntaria sobre 11.996 liquidaciones de ingreso directo y multas de ejercicios anteriores y durante el ejercicio corriente inició las actuaciones recaudatorias sobre 11.622 liquidaciones.

A 17 de marzo de 2015, fecha de obtención de la información por el Tribunal de Cuentas, habían sido notificadas el 96,5% de las deudas gestionadas en cobro en el ejercicio 2012, siendo el plazo medio de notificación de 44 días. A la citada fecha, el 2,6% de las deudas notificadas estaban anuladas y la Tesorería mantenía suspendidas las gestiones cobratorias sobre el 4,5%. El resultado de la gestión en voluntaria ha supuesto la recaudación del 64,5% de las deudas y el envío al organismo autónomo Gestión Tributaria Provincial de Albacete para la recaudación ejecutiva del 26,4%.

Los procedimientos del Órgano de Tesorería y Recaudación permiten garantizar la notificación de las liquidaciones practicadas por ingresos directos y multas sin incurrir en prescripción y aseguran el control del pago dentro del periodo voluntario, de modo que, una vez superado, el obligado sólo puede realizar el pago con el recargo correspondiente al periodo ejecutivo. (Epígrafe 3.2.1)

7. Los procedimientos del Servicio de Seguridad, adscrito a la Concejalía de Interior, Recursos Humanos y Seguridad, 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 previsto el control del cumplimiento de los plazos de bonificación de la deuda, no habiéndose establecido procedimientos para detectar y, en su caso, exigir el pago de lo no abonado en el supuesto de que la multa se hubiera pagado con reducción transcurrido el plazo legal para beneficiarse de ella.

Por otra parte, tampoco se realiza un control de los pagos realizados iniciado el periodo ejecutivo y con anterioridad a su apremio, con la consecuencia de que no se exige el recargo del 5% por cobro extemporáneo. (Epígrafe 3.2.1)

8. El Servicio de Seguridad y la Tesorería municipal no han establecido controles que permitan identificar los fallos en la grabación y en el tratamiento informático de las denuncias, por lo que

se mantienen en tramitación denuncias que no se incorporan en remesas de publicación edictal en el Boletín Oficial de la Provincia o en propuestas de apremio, existiendo incertidumbre sobre el volumen de multas que pudieran haber prescrito, situación que sólo podría determinarse examinando cada expediente individual. (Epígrafe 3.2.1)

9. Los procedimientos de la Tesorería Municipal y del Servicio de Seguridad han garantizado, en general, el impulso de la recaudación ejecutiva de las deudas no abonadas. No obstante, la compensación económica por el 100 % del recargo del apremio que se establece en el Convenio entre el Ayuntamiento de Albacete y la Diputación Provincial por los servicios de recaudación en ejecutiva del Organismo Autónomo Gestión Tributaria Provincial de Albacete desincentiva el impulso inmediato de este procedimiento, puesto que el Ayuntamiento deja de percibir el recargo ejecutivo del 5%. La Tesorería municipal dictó providencias de apremio y envió a este Organismo remesas de deudas para las que, por término medio, habían transcurrido unos 100 días desde que finalizara el periodo voluntario de pago. (Epígrafes 3.2.1 y 3.2.2)
10. La cuenta de recaudación que rinde el Organismo Autónomo Gestión Tributaria Provincial de Albacete presenta el suficiente detalle e incluye todas las deudas apremiadas por la Tesorería municipal en el periodo fiscalizado. La cuenta de recaudación del ejercicio 2012 fue aprobada por la Junta de Gobierno Local el 7 de marzo de 2013 tras el examen de la Tesorería municipal, a la que corresponde su control, y el dictamen de la Comisión Informativa de Economía y Hacienda. (Epígrafe 3.2.2)
11. La empresa adjudicataria del contrato de gestión del servicio público del Tanatorio Municipal de Albacete recauda por cuenta del Ayuntamiento las tasas abonadas por los usuarios del servicio. Los procedimientos de control aplicados por el Ayuntamiento se corresponden con los establecidos en el contrato de concesión y son adecuados para la finalidad pretendida. (Epígrafe 3.2.2)
12. La tasa municipal de recogida de residuos se recauda, por cuenta del Ayuntamiento, por una sociedad mercantil mixta, en la que aquel participa en un 26% de su capital social; tasa cuyo cobro se realiza por recibos trimestrales.

El Ayuntamiento publicó en el BOP los anuncios de puesta al cobro de los padrones trimestrales de 2012 en fechas en las que ya se había iniciado el periodo voluntario de pago de parte de los recibos. El retraso en la publicación del anuncio de cobranza no impidió, sin embargo, que la empresa ejecutara el cobro de los recibos, dado que la mayoría se encuentran domiciliados y, los que no lo estaban, fueron notificados por la concesionaria sin esperar a su publicidad edictal.

Los procedimientos de rendición de cuentas, anticipos a cuenta y transferencia de la recaudación de la tasa de recogida de basuras no están regulados en ninguna norma del Ayuntamiento y, en la práctica, se observa que la rendición y posterior transferencia se produce sin periodicidad concreta, en plazos que, en 2012, mediaron entre los tres y los cinco meses desde la finalización del periodo voluntario de los últimos recibos puestos al cobro. El procedimiento se modificó en la segunda mitad del año, percibiendo el Ayuntamiento, a partir del tercer trimestre de 2012, pagos a cuenta de la recaudación trimestral que redujeron considerablemente los plazos de disposición de los fondos recaudados por parte de la sociedad. (Epígrafe 3.2.2)

13. El Ayuntamiento de Albacete no realiza ningún control o supervisión de la recaudación, respecto de las tasas que tiene cedidas –suministro de aguas, alcantarillado y estacionamiento en zona azul–. (Epígrafe 3.2.2)

4.2 EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

14. El Ayuntamiento ha regulado, por medio de ordenanzas fiscales, las tasas relativas al suministro de agua y al servicio de alcantarillado, cedidas a la empresa mixta encargada de la prestación de ambos servicios, y la tasa por el servicio de estacionamiento de vehículos, cedida a la Empresa Municipal de Infraestructuras y Servicios de Albacete, SA. Los tributos son recursos de la Hacienda Local, de conformidad con el artículo 2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y, por ello, no pueden ser cedidos a las empresas gestoras de los servicios. Por consiguiente, deberían imputarse al presupuesto del Ayuntamiento por su importe devengado de forma íntegra, con independencia de la compensación que correspondiera abonar a las empresas por la gestión de los servicios que se les encomienda, sin que sea posible que esta consista en la percepción directa de las tasas.

Estas empresas, además, se beneficiaron de las prerrogativas de la Hacienda Local para hacer efectivo el cobro de dichas tasas por el procedimiento de apremio, dado que la Tesorería municipal, en atención a la naturaleza tributaria de estos ingresos, apremia y envía las deudas impagadas para su gestión ejecutiva al organismo autónomo Gestión Tributaria Provincial de Albacete (Epígrafe 3.1.)

15. El Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Albacete no determina el órgano u órganos que ejercerán las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación, no haciendo, por tanto, efectiva la previsión del artículo 134.1 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local. Por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 29 de diciembre de 2005, se acordó la atribución de estas competencias a dos órganos directivos, uno de Tesorería y Recaudación y otro de Presupuestación y Contabilidad, con la previsión de que estos acuerdos se incorporasen a un nuevo Reglamento Orgánico Municipal que, a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, no ha sido aprobado. (Epígrafe 3.1.)

16. El Ayuntamiento de Albacete no ha creado ni provisto el puesto de director del Órgano de Presupuestación y Contabilidad, conforme a lo previsto en la normativa aplicable a los puestos reservados a funcionarios con habilitación nacional.

Esta situación, a su vez, provoca que el Servicio que gestiona la contabilidad dependa funcionalmente del Interventor municipal, por estar su puesto reservado a funcionarios con habilitación estatal. Esta situación no se ajusta a lo establecido por el artículo 133 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, que, en su apartado b), dispone la segregación de las funciones de contabilidad y de fiscalización en los municipios de gran población. (Epígrafe 3.1.)

17. En relación con el abono de multas de tráfico y de estacionamiento en periodo voluntario, se ha verificado que 2.455 multas, cobradas por un importe de 171 miles de euros, se beneficiaron de la reducción del 50% no obstante haberse abonado con posterioridad al plazo de 20 días desde la fecha de acuse de recibo de la notificación, lo que no se ajusta a lo previsto en el Real Decreto Legislativo 339/1990. (Epígrafe 3.2.1)

4.3 EN RELACIÓN CON LA INFORMACIÓN CONTABLE

18. La información contable, en general, está soportada en la información que manejan los gestores de los ingresos y de la recaudación de la Entidad. (Epígrafe 3.3)

19. Se ha comprobado que la información que suministra la cuenta anual del ejercicio 2012 del Ayuntamiento de Albacete en relación con la liquidación de los presupuestos de ingresos corrientes y cerrados refleja, en todos sus aspectos significativos, la gestión recaudatoria

realizada en dicho ejercicio directamente por la entidad, así como la realizada por delegación por el Organismo Autónomo Gestión Tributaria Provincial de Albacete, conforme a los principios, criterios y normas contables de aplicación.(Epígrafe 3.3)

5 RECOMENDACIONES

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

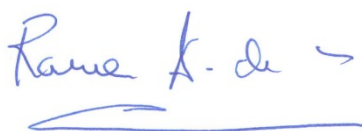
1. Deberían adoptarse las medidas organizativas y de funcionamiento necesarias para garantizar la suficiencia y adecuación de los medios personales de que dispone la Tesorería municipal, así como la adecuada segregación del ejercicio de las funciones de gestión recaudatoria y de contabilización de las operaciones resultantes de la misma.
2. Deberían determinarse en el Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento los órganos que han de ejercer las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación.
3. Debería crearse y proveerse en la estructura del Órgano de Presupuestación y Contabilidad un puesto reservado a funcionarios con habilitación nacional, con la finalidad de hacer efectiva la adscripción al citado Órgano de las referidas funciones, quedando, de esa forma, convenientemente segregadas las funciones de contabilidad y de control.
4. Deberían impulsarse los procedimientos necesarios para garantizar un control financiero adecuado y completo de los ingresos y de su recaudación por parte de la Intervención municipal, debiendo valorarse, asimismo, la suficiencia y adecuación de los medios de que esta dispone.
5. Debería considerarse la adopción de una Ordenanza general de recaudación en la que se adapte la normativa reglamentaria general al régimen de organización y funcionamiento interno propio del Ayuntamiento.
6. Debería valorarse la elaboración de una cuenta de recaudación única para el conjunto de ingresos de derechos público de la Entidad que permita conocer el resultado íntegro de la gestión recaudatoria del Ayuntamiento para cada tipo de ingreso y reforzar su control.
7. Debería abordarse un proceso de racionalización del número de cuentas bancarias abiertas en entidades financieras, al objeto de minimizar los riesgos de control de las mismas por parte de la Tesorería.
8. Deberían revisarse los procedimientos del Servicio de Seguridad de forma que se garantice el control de los pagos realizados con reducción del 50% del importe de la sanción, al objeto de que pueda detectarse y, en su caso, exigirse el pago de lo no abonado. Asimismo, se deberían implementar procedimientos que aseguren la exigencia del recargo del 5% por cobro extemporáneo en los casos en los que este se realice iniciado el periodo ejecutivo y con anterioridad a su apremio.

Habrían de establecerse procedimientos de control de las deudas en tramitación dirigidos a detectar y corregir, oportunamente, los fallos de grabación o informáticos que imposibilitan que las multas se notifiquen o apremien conforme a los procedimientos establecidos, evitando así la caducidad del procedimiento o la prescripción de la deuda. Asimismo, debería valorarse la implementación de dispositivos de grabación automática de las denuncias por parte de la Policía Local que faciliten su gestión recaudatoria.

9. Deberían formalizarse por escrito los procedimientos de puesta al cobro, rendición de cuentas, anticipos a cuenta y transferencia de la recaudación de la tasa municipal de recogida de residuos.
10. Deberían revisarse los acuerdos en vigor con las empresas que prestan los servicios de suministro de agua, alcantarillado y estacionamiento regulado, estableciendo en ellos un régimen de retribución que no implique la cesión de los ingresos por las tasas derivadas de la prestación de dichos servicios.

Madrid, 23 de julio de 2015

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García