



DIRECTRICES TÉCNICAS

**Fiscalización de la gestión recaudatoria del
Patronato de Recaudación Provincial de la Diputación de Málaga
Ejercicio 2016**

(SL 04/2017)

DIRECTRICES TÉCNICAS

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía ha incluido en el Plan de actuaciones de 2017 un informe de fiscalización sobre la gestión recaudatoria del Patronato de Recaudación Provincial de la Diputación de Málaga.

El Patronato es una agencia pública administrativa local creada por la Diputación de Málaga, dotada de personalidad jurídica diferenciada, patrimonio especial, y con la capacidad de actuar necesaria para el cumplimiento de sus finalidades. Tiene como objetivo colaborar en régimen de delegación o de encomienda con los ayuntamientos de la provincia, así como con otras Administraciones Públicas, para optimizar la gestión de sus ingresos de derecho público, actuando en los siguientes ámbitos:

- Gestión Tributaria
- Recaudación voluntaria y ejecutiva
- Inspección tributaria
- Gestión catastral
- Gestión de sanciones de tráfico

2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

2.1. Tipo de fiscalización

La fiscalización se ha diseñado para efectuar una auditoría de cumplimiento de legalidad sobre la gestión recaudatoria llevada a cabo por el Patronato de Recaudación Provincial de Málaga.

Se diseña una fiscalización de seguridad razonable con el objetivo de obtener evidencia adecuada, suficiente y pertinente sobre la existencia o no de incorrecciones materiales e incumplimientos significativos del marco normativo legal aplicable a la gestión cobratoria del Patronato.

La fiscalización se llevará a cabo de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo. En concreto, con las ISSAI-ES 100 "Principios fundamentales de fiscalización del sector público", ISSAI-ES 400 "Principios fundamentales de la fiscalización de cumplimiento", ISSAI-ES 4000 "Directrices para la fiscalización de cumplimiento" y las Guías prácticas de fiscalización GPF-OCEX 4001 "Las fiscalizaciones de cumplimiento de la legalidad y modelos de informes" y GPF-OCEX 4320 "Guía sobre la importancia relativa en las fiscalizaciones de cumplimiento de legalidad".

2.2. Objetivos generales

El objetivo general del informe es analizar la gestión cobratoria, tanto en voluntaria como en ejecutiva, del Patronato de Recaudación Provincial de la Diputación de Málaga.

Para ello se va a emitir una opinión sobre si la gestión recaudatoria llevada a cabo por la entidad cumple, en todos sus aspectos significativos, con la normativa que le es de aplicación.

DIRECTRICES TÉCNICAS

2.3. Alcance de la fiscalización

El alcance de la fiscalización es el siguiente:

* El ámbito subjetivo está determinado por el Patronato de Recaudación Provincial de la Diputación de Málaga.

* El ámbito objetivo (materia fiscalizada) se centra en la gestión cobratoria del Patronato, para lo cual se establecen las siguientes áreas:

- Organización del Patronato para llevar a cabo la recaudación de los ingresos de derecho público.
- Resultado de la actividad cobratoria.

* El ámbito temporal se circunscribe al ejercicio económico de 2016, sin perjuicio del análisis de determinadas actividades anteriores o posteriores al citado ejercicio, que puedan incidir de forma significativa sobre la gestión recaudatoria de la entidad.

3. CONOCIMIENTO DE LA ENTIDAD Y SU ENTORNO

3.1. Naturaleza y objeto

El gobierno, administración y representación del Patronato, de conformidad con lo establecido en los Estatutos de la Agencia, aprobados el 11 de junio de 2013, están a cargo de:

- El Consejo Rector
- La Presidencia
- La Gerencia

El Consejo Rector es el máximo órgano de gobierno y está compuesto por el Presidente y los vocales. El Presidente será el Presidente de la Diputación o la persona en que delegue y como vocales actuarán los miembros de la Junta de Gobierno de la Diputación Provincial y un representante de cada grupo político de la Diputación que no forme parte de la Junta de Gobierno.

La Presidencia del Patronato le corresponde al Presidente de la Diputación o a la persona en que delegue y es el órgano que ostenta la máxima representación de la Agencia.

Por su parte, la Gerencia es el máximo órgano de dirección y administración de la Agencia y, también asume su gestión económico-administrativa.

El titular de la Gerencia debe ser funcionario de carrera o laboral de las Administraciones Públicas o un profesional del sector privado con más de cinco años de experiencia, siempre titulado superior. Será nombrado por el Presidente de la Diputación.

La persona que ocupaba el puesto de Gerente desde el 1 de julio de 2011 fue destituida el 31 de julio de 2017. Con posterioridad, el 28 de septiembre de 2017 se ha nombrado al actual Gerente del Patronato.

DIRECTRICES TÉCNICAS

Como ya se ha señalado, el objeto del Patronato de Recaudación Provincial es colaborar con los ayuntamientos de la provincia, así como otras Administraciones Públicas, en la gestión de los ingresos de derecho público.

El artículo 7 del TRLRHL prevé que las entidades locales puedan delegar en las diputaciones provinciales sus competencias en materia de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los recursos de derecho público. Tal delegación se articula en virtud de convenios de colaboración suscritos entre los ayuntamientos y la Diputación Provincial en los que se ponen de manifiesto las competencias de cada uno, así como el importe que le corresponde al Patronato percibir por sus servicios, que estará en función de las cantidades recaudadas.

En la provincia de Málaga tienen suscritos convenios con la Diputación casi todos los municipios, en concreto, 99 ayuntamientos. Solamente, el Patronato no participa en la gestión de los ingresos de derecho público de Alhaurín El Grande, Benalmádena, Fuengirola y Málaga¹.

En el caso de la Junta de Andalucía, el 2 de marzo de 1993, se suscribió un convenio por el cual la Diputación Provincial asumió la recaudación en vía ejecutiva de los ingresos de derecho público de la Junta. En virtud de la Orden de 18 de diciembre de 2009 (BOJA nº 13, de 21 de enero) de 2010, la Agencia Tributaria de Andalucía queda subrogada en el citado convenio.

A la Administración Autónoma le corresponde, entre otras, las siguientes competencias: a) expedir las certificaciones de descubierto y providencias de apremio, b) la concesión de fraccionamientos y aplazamientos y c) acordar la declaración de créditos incobrables.

Por su parte, la Diputación, a través del Patronato de Recaudación, asume: a) la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra las actuaciones del procedimiento de recaudación en vía de apremio, y b) la autorización de la enajenación de los bienes embargados.

Como coste del servicio prestado por la Diputación, la Junta le abonará un tanto por ciento de los ingresos cobrados.

3.2. Marco legal y regulatorio

El marco normativo está integrado, principalmente, por las siguientes disposiciones:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.
- Bases de Ejecución Presupuestaria de 2016.

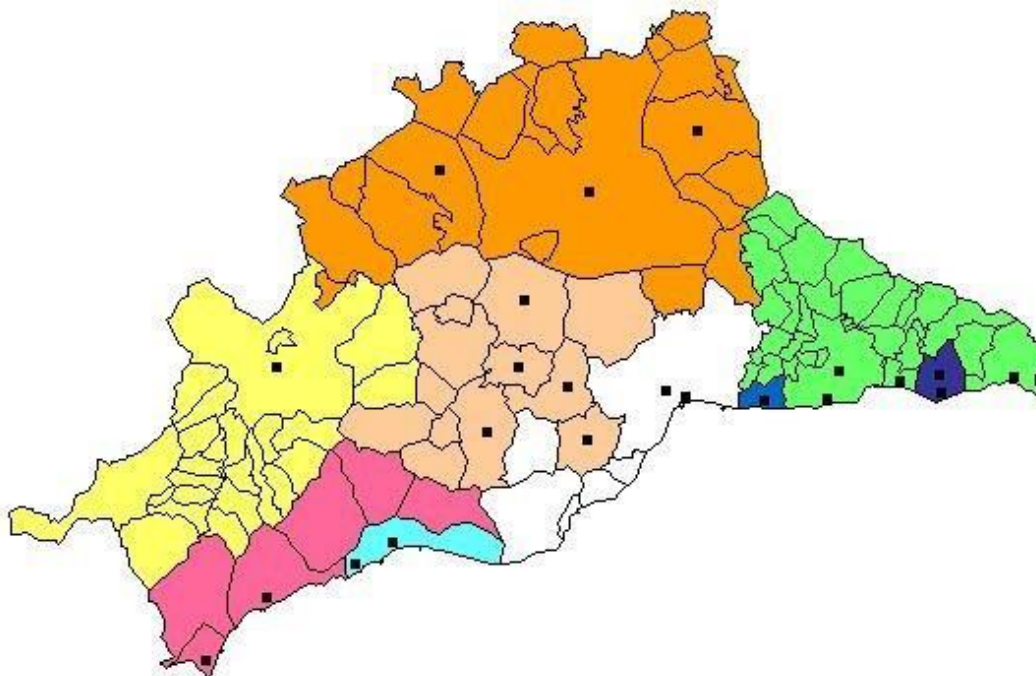
¹ En el Ayuntamiento de Mijas, en el ejercicio fiscalizado, el Patronato asume la recaudación de las multas; si bien, en el momento de redactar este documento están en negociaciones para que la entidad local ceda toda la gestión de sus recursos públicos en el Patronato.

DIRECTRICES TÉCNICAS

- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
- Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.
- Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes a los procedimientos de aplicación de los tributos.
- Normas reguladoras de determinados aspectos de la gestión recaudatoria desarrollada por el Patronato de Recaudación Provincial, aprobadas por la Diputación Provincial y publicadas en el BOP nº 17, de 27 de enero de 2003.
- Ordenanza General de Recaudación de Tributos e Ingresos de derecho público cuya gestión ha sido delegada en la Excm. Diputación de Málaga - Agencia Pública de Servicios Económicos Provinciales de Málaga. Patronato de Recaudación Provincial, aprobada el 18 de julio de 2016 (BOP nº 197, de 17 de octubre)

3.3. Estructura organizativa y control interno

El Patronato se encuentra ubicado en el Parque Tecnológico de Andalucía, donde están los Servicios Centrales. A su vez, cuenta con los Servicios Periféricos que comprenden las distintas oficinas situadas en aquellos municipios donde resulten oportunas para la mejor prestación del servicio. En concreto, hay 28 oficinas repartidas por la provincia.



En la gestión recaudatoria intervienen el Servicio de Planificación, la Tesorería y las distintas Zonas Recaudatorias.

El Servicio de Planificación, a través de su Departamento de Gestión voluntaria, comunica a los obligados la puesta al cobro de la deuda en periodo voluntario.

DIRECTRICES TÉCNICAS

Finalizado el periodo voluntario, tal Servicio propone a Tesorería la propuesta de providencia de apremio y es la Tesorera la que dicta la misma, salvo en el supuesto de la Junta de Andalucía y determinados ayuntamientos en los que las dictan sus propios órganos.

La notificación de las citadas providencias la asume, de nuevo, el Servicio de Planificación y una vez notificada la deuda se pone a disposición de la Tesorería y de las Zonas Recaudatorias para iniciar las actuaciones de embargo.

Las zonas recaudatorias son las siguientes:

- Zona Norte, que agrupa a 37 ayuntamientos
- Zona Noroccidental, compuesta por 28 ayuntamientos
- Zona Costa del Sol Oriental-Axarquía, con 28 ayuntamientos
- Zona de Marbella, integrada por 4 ayuntamientos y la Mancomunidad de la Costa del Sol Occidental
- Zona de Torremolinos
- Zona de Mijas
- Zona Junta de Andalucía, que comprende, además de la recaudación de la Junta, la gestión de determinados recursos de la propia Diputación, del Patronato y del Consorcio Provincial de Bomberos.

Por lo que se refiere a los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional, en principio, el Secretario, Interventor y Tesorero del Patronato serán los mismos que realicen dichas funciones en la Diputación Provincial de Málaga; si bien, éstos podrán delegarlas en otros funcionarios habilitados.

Esta circunstancia se produce en el caso de la Secretaria y la Tesorera del Patronato, que son funcionarias de habilitación nacional que actúan por delegación del Secretario y del Tesorero de la Diputación. En el caso de las funciones de intervención, las desempeña directamente el Interventor de la Diputación Provincial.

3.4. Otros aspectos relevantes

Como consecuencia de la denuncia interpuesta ante la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Málaga por dos trabajadores de la Agencia, el 31 de marzo de 2015 se incoan diligencias de investigación penal nº 100/2015.

En la denuncia se señala que la Unidad de Coordinación Provincial, creada el 10 de mayo de 2013², puso de manifiesto, a lo largo de 2014, una serie de irregularidades que se venían produciendo en la gestión recaudatoria del Patronato en los últimos años. Entre tales irregularidades se destaca la falta de directrices e instrucciones para proceder a la gestión recaudatoria, lo que da lugar a criterios dispares entre las distintas zonas recaudatorias. Igualmente, se señala que en la zona recaudatoria de Junta de Andalucía se han detectado expedientes con graves deficiencias (expedientes sin actuación ni seguimiento alguno, expedientes con una actuación muy deficiente y ausencia de diligencias

² Previamente, el 30 de noviembre de 2011, se había creado el puesto de trabajo denominado Coordinador de las Unidades de Recaudación con la finalidad de evitar las disfunciones, escasa coordinación y falta de criterios uniformes que se daban entre las distintas zonas recaudatorias, generando duplicidades, atrasos en la resolución de expedientes, etc.

DIRECTRICES TÉCNICAS

efectivas dirigidas a la búsqueda de bienes de los deudores, propuestas de declaración de fallidos sin el sustento correspondiente, etc.). En suma, en la zona recaudatoria Junta de Andalucía se han encontrado actuaciones de instrucción recaudatoria deficientes, inútiles y estériles.

Según los denunciantes, tales hechos fueron puestos de manifiesto a los responsables de la Entidad (Gerente y Tesorera), sin que adoptasen ninguna decisión al respecto, permitiendo que los créditos públicos dejasen de cobrarse con el consiguiente perjuicio para la Hacienda Pública.

Por Decreto del Presidente del Patronato nº 108/2015, de 23 de marzo, la Tesorera del Patronato asume la Unidad de Coordinación y se destituyen de sus funciones a la Coordinadora de la Unidad de Coordinación y a dos agentes tributarios que trabajaban en la misma, que fueron los que interpusieron la denuncia.

Por el mismo Decreto se adscribe al anterior Jefe de Unidad de Recaudación de la Zona Junta de Andalucía a un nuevo puesto en la Tesorería, con el mantenimiento de sus retribuciones, y se nombra a otro empleado Jefe de Unidad de la Zona Junta Andalucía.

El Ministerio Fiscal, a través del Decreto de 9 de noviembre de 2015, mantiene que los hechos descritos pueden ser constitutivos de los delitos de prevaricación y malversación de caudales públicos, de los que indiciariamente pueden ser responsables el Gerente del Patronato, la Tesorera y el Jefe de Unidad de Recaudación de la Zona Junta de Andalucía. Igualmente, acuerda la práctica de determinadas diligencias que deben cumplimentarse por la Diputación Provincial de Málaga y el Patronato de Recaudación.

El 11 de noviembre de 2015 el Presidente del Patronato otorga un poder general para pleitos a un grupo de procuradores y abogados para que representen al Patronato y comparezcan en su nombre en las diligencias penales.

Tales hechos dan lugar, tras la denuncia del Ministerio Fiscal de 23 de marzo de 2016, a la apertura de las Diligencias Previas 1292/2016 en el Juzgado de Instrucción nº 2 de Málaga, en las que se investigan al Gerente del Patronato, a la Tesorera y al Jefe de Unidad de Recaudación de la Zona Junta de Andalucía.

El Ministerio Fiscal en su escrito de calificación de las citadas Diligencias Previas, de 6 de mayo de 2017, propone el sobreseimiento de las mismas al considerar que no se dan los presupuestos de hechos necesarios para considerar que se han cometido los delitos de prevaricación y malversación de caudales públicos. No obstante, considera que: *“la no subsunción de los hechos descritos en el ámbito penal, no excluye las posibles responsabilidades disciplinarias de los funcionarios investigados ya que al menos indiciariamente aparece justificadamente el perjuicio, en este caso, para la Junta de Andalucía, Administración pública, en la recaudación de sus créditos vencidos, líquidos y exigibles”*.

Por Auto de 23 de mayo de 2017, del Juzgado de Instrucción nº 2 de Málaga, se acuerda el sobreseimiento provisional y el archivo de la presente causa. Si bien, existiendo indicios de la existencia de un perjuicio para la Administración Pública derivado de la inadecuada recaudación de créditos líquidos, vencidos y exigibles se acuerda que se deduzca testimonio al Ministerio de

DIRECTRICES TÉCNICAS

Administraciones Públicas y a la Diputación Provincial de Málaga para la incoación, si fuera procedente, de expediente disciplinario por la posible comisión de falta disciplinaria imputable al Gerente, a la Tesorera y al Jefe de Unidad de Recaudación de la Zona Junta de Andalucía. Igualmente, señala que se libre testimonio a la Cámara de Cuentas para la fiscalización externa de la actuación.

Dicho auto provisional ha sido recurrido a la Audiencia Provincial de Málaga, sin que hasta la fecha se haya resuelto el mismo.

En todo caso, no hay constancia de que por parte del Juzgado se hayan librado los testimonios anteriormente señalados.

4. ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD RECAUDATORIA DE LA ENTIDAD

Para el ejercicio de la función recaudatoria, el Patronato de Recaudación Provincial utiliza una aplicación informática de elaboración propia, denominada PRP.

Se ha solicitado a la entidad los resultados de la gestión cobratoria producida durante el ejercicio 2016, diferenciando lo recaudado en vía voluntaria, en ejecutiva, las bajas producidas y los recibos pendientes de cobro.

En todo caso, el sistema informático no permite determinar la situación recaudatoria a una fecha determinada. Por consiguiente, se han obtenido distintas bases de datos con información no siempre coincidente, en función de lo solicitado al aplicativo informático.

Tras el análisis de los distintos datos remitidos por el Patronato, se ha decidido partir de la información utilizada por la entidad para contabilizar en la liquidación del presupuesto los derechos reconocidos y recaudados.

La situación de los recibos puestos al cobro por el Patronato a 31 de diciembre de 2016 es la siguiente:

	m€				
	Cargos Iniciales	Cobro Voluntario	Cobro Ejecutivo	Bajas	Pendiente
Registros	7.564.328	3.436.677	552.543	437.370	3.137.738
Importe	1.433.762,49	502.971,97	99.104,05	63.395,02	768.291,46
					Cuadro nº 1

	m€				
ZONAS	Cargos Iniciales	Cobro Voluntario	Cobro Ejecutivo	Bajas	Pendiente
COSTA DEL SOL ORIENTAL-AXARQUIA	213.428,89	99.870,69	13.654,57	5.612,42	94.291,21
JUNTA ANDALUCIA Y ORG. OFICIALES	125.499,15	779,22	11.332,53	13.289,74	100.097,67
MARBELLA	473.827,72	165.791,42	34.855,58	21.560,03	251.620,69
MIJAS	2.373,98	191,37	261,94	348,49	1.572,19
NOROCCIDENTAL	328.653,06	108.503,47	19.615,03	10.686,56	189.848,00
NORTE	207.308,86	95.963,17	13.435,49	8.072,72	89.837,47
TORREMOLINOS	82.670,84	31.872,63	5.948,91	3.825,05	41.024,25
TOTALES	1.433.762,49	502.971,97	99.104,05	63.395,02	768.291,46
					Cuadro nº 2

DIRECTRICES TÉCNICAS

5. INFORME A EMITIR

De conformidad con la GPF-OCEX 4001, el informe, en principio, tendrá la siguiente estructura:

1. Introducción
2. Responsabilidad de los órganos de la Administración local
3. Responsabilidad de la Cámara de Cuentas de Andalucía
4. Informe de cumplimiento de legalidad
5. Recomendaciones
6. Apéndices y anexos

6. EQUIPO DE AUDITORÍA, PRESUPUESTO DE TIEMPO Y CALENDARIO PREVISTO

6.1. Equipo de auditoría

El Consejero responsable del informe es Don Enrique J. Benítez Palma.

El equipo de auditoría está compuesto por un auditor, dos técnicos de auditoría y un técnico del servicio de informática.

6.2. Presupuesto de tiempo

MES	DÍAS LABORABLES	HORAS MES	HORAS AUDITOR (1)	HORAS TÉCNICOS (2)	HORAS INFORMÁTICA (3)	HORAS ADMINISTRATIVO (4)	TOTAL HORAS
Octubre	21	147	25	294	-	2	321
Noviembre	21	147	45	294	25	-	364
Diciembre	18	126	25	252	45	-	322
Enero	22	154	45	308	25	10	388
Febrero	19	133	45	266	25	-	336
Marzo	20	140	25	280	-	-	305
Abril	19	133	45	266	-	10	321
Mayo	21	147	85	294	-	20	399
TOTAL	161	1127	340	2254	120	42	2756

(1) No se computan las dedicadas a otros informes de fiscalización (SL 08/2016 [Ayuntamiento de Granada] y SL 05/2017 [Transparencia en la Diputación de Almería]), al control de la información remitida por las Entidades locales sobre la contratación ni las aplicadas a la actividad de coordinación y revisión técnica de los informes.

(2) Horas efectivas de los técnicos.

(3) Se incluyen las horas dedicadas a este informe, sin perjuicio del resto de labores que desempeña en el Servicio de Informática.

(4) Compagina esta tarea con otros informes del departamento y con la recepción de la información sobre la contratación de las Corporaciones locales, tanto la referida a las relaciones anuales como la prevista en el artículo 29 del TRLCSP.

DIRECTRICES TÉCNICAS

6.3. Calendario previsto

Las fechas en relación con el presente trabajo son las siguientes:

Comunicación del inicio de la actuación	20/09/2017
Trabajos preliminares y planificación	15/01/2018
Finalización de la planificación	31/01/2018
Trabajos de campo	31/03/2018
Entrega del borrador	30/05/2018

DIRECTRICES TÉCNICAS

ANEXO

Zona Norte

Alameda
Alfarnate
Alfarnatejo
Alhaurín de la Torre
Almargen
Almogía
Álora
Alozaina
Antequera
Archidona
Ardales
Campillos
Cañete la Real
Carratraca
Cártama
Casabermeja
Casarabonela
Coín
Colmenar
Cuevas Bajas
Cuevas del Becerro
Cuevas de San Marcos
Fuente de Piedra
Guaro
Humilladero
Mollina
Monda
Pizarra
Sierra de Yeguas
Teba
Tolox
Valle de Abdalajís
Villanueva de Algaidas
Villanueva de Concepción
Villanueva de Tapia
Villanueva del Rosario
Villanueva del Trabuco

Zona noroccidental

Algatocín
Alpandeire

DIRECTRICES TÉCNICAS

Arriate
Atajate
Benadalid
Benalauría
Benaoján
Benarrabá
Cartajima
Casares
Cortes de la Frontera
El Burgo
Estepona
Faraján
Gaucín
Genalguacil
Igualeja
Jimera de Líbar
Jubrique
Júzcar
Manilva
Montecorto
Montejaque
Parauta
Pujerra
Ronda
Serrato
Yunquera

Zona costa del Sol Oriental-Axarquía

Alcaucín
Algarrobo
Almáchar
Árchez
Arenas
Benamargosa
Benamocarra
Canillas de Aceituno
Canillas de Albaida
Comares
Cómpeta
Cútar
El Borge
Frigiliana
Iznate
Moclínejo
Nerja

DIRECTRICES TÉCNICAS

Periana
Rincón de la Victoria
Riogordo
Salares
Sayalonga
Sedella
Torrox
Totalán
Vélez Málaga
Viñuela

Zona Marbella

Ayuntamiento de Marbella
Ayuntamiento de Benahavis
Ayuntamiento de Istán
Ayuntamiento de Ojén
Mancomunidad Costa del Sol Occidental

Zona de Torremolinos

Ayuntamiento de Torremolinos

Zona de Mijas

Ayuntamiento de Mijas

Zona Junta de Andalucía

Recaudación Junta de Andalucía
Diputación Provincial de Málaga
Patronato de Recaudación Provincial de la Diputación de Málaga
Consortio Provincial de Bomberos