CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN RECAUDATORIA DEL SERVICIO DE GESTIÓN TRIBUTARIA DE HUELVA
Ejercicio 2018

En la fiscalización de la gestión recaudatoria del Servicio de Gestión Tributaria de Huelva (SGTH), se ha realizado una auditoria de cumplimiento en un contexto de seguridad razonable, con el objetivo de obtener evidencia adecuada, suficiente y pertinente para emitir una opinión sobre si la gestión recaudatoria llevada a cabo durante el ejercicio 2018, cumple en todos sus aspectos significativos con la normativa que le es de aplicación.

Para la consecución del citado objetivo se han evaluado:

Los sistemas y procedimientos de gestión utilizados por la entidad, con el fin de valorar si son adecuados y suficientes para garantizar el cumplimiento de la normativa reguladora de la gestión recaudatoria.

Las actuaciones administrativas tendentes al cobro, llevadas a cabo por el personal recaudador en los diferentes expedientes objeto de fiscalización.

El cumplimiento de la normativa sobre el esquema nacional de seguridad (ENS) y esquema nacional de interoperabilidad (ENI), con el fin de garantizar la integridad, disponibilidad, autenticidad, trazabilidad y confidencialidad de la multiplicidad de datos e hitos administrativos que conlleva la gestión recaudatoria.

La gestión recaudatoria del Servicio de Gestión Tributaria de Huelva, durante el año 2018, resulta conforme con la normativa que le es de aplicación excepto por un conjunto de salvedades recogidas en el informe entre las que se destacan las siguientes:

Fórmulas de colaboración en materia tributaria

La Ley 40/2015, de 2 de octubre, de régimen jurídico del Sector Público introdujo una nueva regulación sobre los convenios estableciendo su régimen de validez y eficacia, su contenido mínimo, clases, duración y regulación.

De los 79 ayuntamientos que conforman la provincia de Huelva, 78 de ellos tienen suscritos con la Diputación Provincial convenios para la recaudación de los ingresos, 75 que fueron firmados con anterioridad a la nueva regulación citada, no han adaptado su contenido. El plazo previsto en la norma para la adaptación expiró en octubre de 2019. 49 de esos convenios establecen una vigencia de 20 años cuando la nueva regulación establece una duración determinada no superior a 4 años. (art. 49.h) de la Ley 40/2015).

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Igualmente, no habían sido adaptados a la nueva regulación de los convenios, los firmados con la Junta de Andalucía, que datan de marzo de 1993, ni el firmado con la Mancomunidad de Servicios de la Provincia de Huelva que data del año 2014.

Gestión de recursos humanos

Durante el año 2018 al menos 25 laborales fijos de los 104 laborales del SGTH, desempeñaron funciones en la esfera de la recaudación de fondos públicos que de manera directa o indirecta implicaban el ejercicio de potestades públicas mientras que el art. 9.2 del EBEP como el art. 132 del RD Legislativo 781/1986, Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, reservan esas funciones a los funcionarios de carrera. Este es el motivo por el que tanto la RPT como la plantilla del año 2018 y de los cinco ejercicios anteriores hayan sido objeto de recurso.

En la plantilla el número de plazas de funcionarios, 39, es superior al número de puestos recogidos en la RPT que totalizan 9. La plantilla debe quedar sometida a la RPT como instrumento ordenador de los Recursos Humanos y, por tanto, la creación, modificación o supresión de un puesto ha de efectuarse a través de la RPT y, posteriormente, dotar la plaza en la plantilla.

La plantilla del SGTH no recoge todas las plazas de personal laboral, incumpliendo los artículos 90 de la LBRL y 126 del TRRL que exigen que la misma comprenda todas las plazas reservadas a funcionarios, personal laboral y eventual. Durante el ejercicio fiscalizado han prestado sus servicios en el Organismo 104 laborales mientras que la plantilla solo prevé 83 plazas de personal laboral.

La fijación del complemento específico de los distintos puestos recogidos en la RPT no viene precedida de la Valoración de Puesto de Trabajo que prescribe el art. 4 del RD 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local.

En concepto de productividad la entidad retribuye un total de 1.062.998,21 €. Los criterios que el Organismo tiene aprobado para la percepción de la Productividad no miden el desempeño individualizado de cada empleado tal como prevé el art. 5 del RD 861/1986. El reparto entre los trabajadores tiene lugar mediante la aplicación a las cantidades previamente fijadas en la RPT de los coeficientes obtenidos por cada oficina en la medición de los objetivos.

Actividad recaudatoria

A un total de 1.625 valores, que representan el 12% de los valores cobrados a organismos públicos entre el fin del periodo voluntario y la notificación de la providencia de apremio, no se le ha aplicado el recargo ejecutivo del 5%. Estos valores corresponden a 45 organismos públicos

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

distintos. De esta forma se infringe el art.28.2 de la LGT que no establece excepción sobre su exigibilidad a dichos sujetos pasivos de carácter público.

Se infringe los art. 113 y ss. del RGR al detectarse que, en los expedientes de cobro en ejecutiva, el 68% de las actuaciones que originaron costas, no fueron imputadas al expediente y por ende no fueron cobradas.

A pesar de que el art. 30.2 de la LGT establece el deber que tiene el SGTHP de desarrollar los procedimientos tributarios necesarios para procurar el cobro de las deudas, las actuaciones de embargo de bienes inmuebles, bienes muebles y derechos tienen un carácter residual en el Servicio.

De las 672 actuaciones de mandamientos de embargos de bienes que fueron practicadas en el periodo 2016-2018, un 71% de ellas no fueron finalmente ejecutadas, de las 452 actuaciones de mandamientos de prórroga de actuaciones un 77% no llegaron a término y de las 36 actuaciones de mandamientos de bienes inmuebles por ampliación de responsabilidad, un 72% no fueron ejecutadas.

En los supuestos de inejecución mencionados se produce un incumplimiento del art. 172 de la LGT y 97 y ss. del RGR al no llevarse a término la preceptiva enajenación de los bienes.

En lo que respecta a las 50 actuaciones llevadas a cabo sobre los bienes muebles, tan solo se ha efectuado el mandamiento de anotación del embargo del bien, no teniendo lugar la ejecución de éstos mediante el requerimiento y entrega del mismo o la solicitud de captura y precinto del bien prevista en el art.94.3. e) del RGR, en cuyo caso el titular quedaría sujeto a los deberes y responsabilidades propias de los depositarios de bienes. Y, por otro lado, tampoco ha tenido lugar por parte del organismo recaudador el depósito de estos bienes como prevé el art. 170.4 de la LGT y 94 y ss. del RGR.

El 82% de los motivos de bajas de valores practicadas obedecen a anulaciones de liquidaciones (42%) y a otros motivos (40%), que encuentran su causa en errores en la confección de las listas cobratorias, ello incide de manera negativa en la actividad recaudatoria por cuanto engrosan el número de valores puestos al cobro que necesariamente se deben dar de baja.

No tiene lugar por las unidades recaudatorias del SGTH el seguimiento de la posible solvencia sobrevenida de los obligados y responsables declarados fallidos que está prevista en el art.63.1 del RGR.

En relación a las bajas por fallidos relativas a personas jurídicas, que totalizan 11.903.495,31 €, no tiene lugar la derivación y exigencia de responsabilidad subsidiaria a los administradores tal como prevé el art.43.1, b) de la LGT. El SGTH incluyó estas actuaciones como objetivo dentro del Plan de Control Tributario para el año 2018.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

La falta de automatización de los procedimientos de derivación de responsabilidad subsidiaria en los adquirientes de bienes con deudas tributarias impide que por parte del SGTH se dé cumplimento a lo previsto en el art. 79 de la LGT en la integridad de los supuestos de hechos existentes. Son 40 los expedientes de apremio a los cuales se aplicó la responsabilidad subsidiaria por cambio de titularidad.

Tanto en los expedientes de baja, como en los de pendientes de cobro que han sido analizados, el peso de las actuaciones que de manera manual se llevan a cabo en las oficinas es de un 5% frente al 95% que de manera automática y centralizadas tienen lugar. En un 4,44% de los expedientes de bajas y en un 8,76% de los expedientes de pendiente de cobro no ha tenido lugar ninguna actuación en las distintas oficinas recaudatorias. Los bajos porcentajes de las actuaciones en las oficinas recaudatorias y la nula actividad en algunos expedientes analizados son contrarios al deber que tiene el Servicio de desarrollar los procedimientos necesarios para garantizar el cobro de las deudas según establece el art. 30.2 de la LGT.

Al finalizar el ejercicio 2018, el 39,99% de los recursos económicos se encuentran pendientes de cobro. El 41% de ese pendiente de cobro tiene una antigüedad superior a los cuatro años. Se ha constatado la existencia de 179.992 valores por importe de 19.392.426,21€ donde la última actuación practicada por el SGTH tendente al cobro de las deudas data del ejercicio 2014 o incluso de años anteriores.

El aplicativo informático no controla de forma automática la prescripción de los valores y, además, se realizan actuaciones administrativas que no son objeto de registro en el correspondiente expediente, hecho éste que añade un grado mayor de incertidumbre sobre los valores susceptibles de estar prescritos.

Esquema Nacional de Seguridad y Esquema Nacional de Interoperabilidad

SGTH carece del certificado del Esquema Nacional de Seguridad y por tanto de su publicación en sede electrónica prescrito en el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración electrónica. De la misma forma, el Servicio no ha facilitado los datos para el informe del Estado de Seguridad a través de la herramienta INES (herramienta desarrollada por el Centro Criptológico Nacional), incumpliéndose así la Instrucción Técnica de Seguridad aprobada por Resolución de 7 de octubre de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

No ha tenido lugar la implementación del Plan de adecuación, de la política de gestión de documentos electrónicos, de la generación de expedientes electrónicos, así como la falta de alineamiento entre las Normas Técnicas de Interoperabilidad, todo ello de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

El SGTH no dispone de un *Registro de Actividades de Tratamiento* según lo previsto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril relativo a la protección de datos y libre circulación de datos y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos y garantías de los derechos digitales. El *Registro de Actividades de Tratamiento* se nutre del análisis de riesgos de la privacidad y, a su vez, las medidas desarrolladas en él se han de implementar tecnológicamente, ya que resulta ser una información relevante para el Servicio de Informática**.**

Por último, el informe recoge un conjunto de recomendaciones que van orientadas a la mejora de la gestión de los fondos públicos. La implantación de estas recomendaciones podrá ser objeto de alcance en futuros informes de fiscalización que tengan como objetivo el seguimiento específico de este informe, las recomendaciones por materias o cualquier otro asunto relacionado con el mismo.

Las recomendaciones van dirigidas a los órganos de gobierno del Servicio de Gestión Tributaria de Huelva y en ellas se indican el grado de prioridad media y alta en que deben ser implantadas.

Elaborar un Reglamento de organización y régimen interno donde bajo criterios de racionalidad y eficacia se delimiten las funciones y competencias de los distintos órganos, servicios y unidades territoriales que intervienen en la gestión, recaudación e inspección de los ingresos públicos encomendadas al Servicio. Para ello han de tenerse en cuenta los siguientes objetivos:

- Satisfacer el derecho de los ciudadanos mediante la mejora en la atención personalizada
- Garantizar la adaptación del Servicio a la administración electrónica
- Coordinación y control de las unidades territoriales para garantizar un trato igualatorio en las actuaciones de recaudación.
- Adecuación de la cualificación de los puestos de trabajo a la naturaleza compleja, técnica y específica que desarrolla el SGTH (asesoramiento jurídico, técnico y económico a los ayuntamientos en materia de tributos, formación y mantenimiento de los padrones, liquidaciones tributarias, recaudación en periodo voluntario y en vía de apremio, embargo de bienes y derechos de los obligados tributarios e inspección tributaria).
- Automatización de las actuaciones recaudatorias que redunde en un uso más eficiente de los recursos.
- Adecuada definición de relaciones jerárquicas y funcionales entre los distintos servicios y en especial de la Intervención y de la tesorería.
- Segregación de las funciones contables y de tesorería.
  (Prioridad Alta).

Una recaudación ejecutiva rigurosa no solo supone un incremento en la eficacia cobratoria de deuda, sino que, incide a medio y largo plazo en un cumplimiento espontáneo de las obligaciones tributarias por los contribuyentes; para ello se recomienda la adopción de medidas preventivas y de control del fraude entre otras:

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

- Mejoras en la evolución del riesgo recaudatorio que permita enfocar con mayor eficacia y eficiencia la gestión recaudatoria.
- Adopción de derivaciones de responsabilidad, fomentándose las actuaciones de investigación dirigidas a la identificación de terceros responsables.
- Fomentar la adopción de medidas cautelares para prevenir y combatir el riesgo de impago.
- Fomentar la presencia de los funcionarios de recaudación mediante visitas y personaciones para la realización de actuaciones ejecutivas y de obtención de información en relación con aquellos deudores que son reincidentes y no muestran intención de regularizar su situación y continúan desarrollando su actividad económica. Con esta medida se busca tanto el efecto directo del cobro del deudor como el efecto persuasión en otros deudores del mismo perfil.
- Controlar de manera permanente la deuda pendiente, en particular, la deuda en fase de embargo, promoviéndose las actuaciones que conlleven una reducción de la misma. Para ello, se debe revisar la deuda pendiente, fundamentalmente la más antigua, de manera que se agilice la finalización del procedimiento de apremio.
  (Prioridad Alta).

Se debe ser riguroso en la confección de las listas cobratorias y en su caso en la revisión de los padrones, cuando dichas competencias hayan sido delegadas al Servicio, con el fin de reducir las anulaciones y bajas de valores por errores, que le resta eficacia al esfuerzo recaudador. **(Prioridad Alta)**

Elaborar una Ordenanza General de Recaudación que permita la adaptación de las normas generales de recaudación, recogidas en la LGT y en el RGR, al régimen de organización interno de la propia entidad, aglutinando por otro lado, la dispersa regulación que en la actualidad posee el Servicio. La Ordenanza General debidamente publicada contribuye a facilitar al sujeto pasivo el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. **(Prioridad Media)**

Aprovechar la adaptación de los convenios a la nueva regulación para incluir compromisos de recaudación y mejora de los sistemas de seguimiento y control sobre lo recaudado. **(Prioridad Alta)**

Fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias desarrollando mecanismos que faciliten el pago fraccionado, los pagos periódicos o bonificaciones para los casos de las domiciliaciones bancarias. **(Prioridad Alta)**

Actualizar el aplicativo informático de recaudación para que los usuarios responsables de la recaudación puedan modular sus consultas y la explotación de datos que les faciliten las funciones de seguimiento y control sobre la actividad recaudatoria y una definición del riesgo recaudatorio cada vez más depurada que les permita planificar y enfocar con mayor eficacia y eficiencia la actividad recaudatoria. **(Prioridad Alta)**

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Continuar con la automatización de las actuaciones administrativas en sustitución de las manuales que redundaría en una mejora en los ingresos recaudados. Y adoptar medidas para garantizar que todos los hitos administrativos sean registrados en el aplicativo para procurar el cobro de los tributos y evitar su prescripción. **(Prioridad Alta)**

Mejorar los procesos conciliatorios abordados por el servicio de contabilidad del SGTH sobre los cobros gestionados por las distintas entidades bancarias colaboradoras para conseguir acortar el tiempo que transcurre entre el fin del periodo voluntario de cobro y la notificación de la providencia de apremio. **(Prioridad Alta)**

Depurar las deudas pendientes de cobro y establecer a través del aplicativo informático de recaudación alertas automáticos sobre las actuaciones para evitar la prescripción de valores. **(Prioridad Alta)**

Establecer el intercambio de documentos electrónicos conforme al XML Schema Definition (XSD), publicado como Anexo a la Norma Técnica de Interoperabilidad de documento electrónico (NTI). **(Prioridad Media)**

En cuanto al desarrollo y mantenimiento de aplicaciones implementar una metodología para el desarrollo y mantenimiento basado en un estándar reconocido. **(Prioridad Alta)**

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46