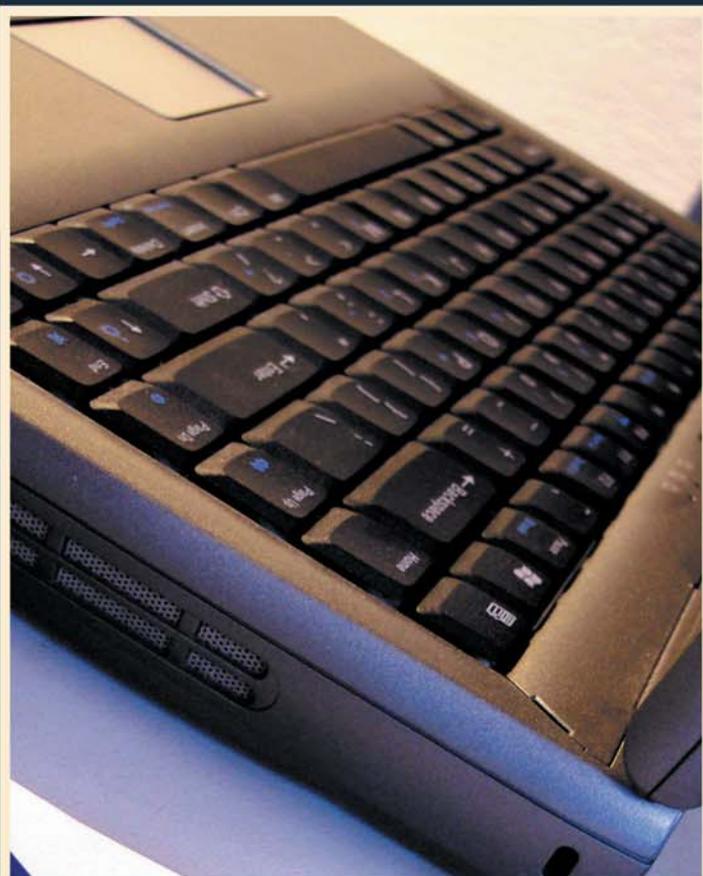


LA GESTIÓN TRIBUTARIA: LA VISIÓN DE LOS PROFESIONALES



ESTUDIOS DE
GESTIÓN MUNICIPAL n.º 3



gt
Gestión
Tributaria





LA GESTIÓN TRIBUTARIA: LA VISIÓN DE LOS PROFESIONALES



© LA GESTIÓN TRIBUTARIA: LA VISIÓN DE LOS PROFESIONALES
(ESTUDIOS DE GESTIÓN MUNICIPAL, N.º 3)
Gestión Tributaria, Sociedad Anónima Municipal - Diciembre de 2005

Depósito Legal: MA-281-2006

Gestión Tributaria, S.A.M.
C/ Cuarteles, 33 – 29002 MÁLAGA (España)
E-mail: gestrism@ayto-malaga.es

Gestión Tributaria S.A.M. no comparte necesariamente los contenidos, opiniones y comentarios expresados por los autores que han colaborado en esta publicación.

Maqueta e imprime: AltaGrafics - Telf.: 952 33 00 10 - www.altagrafics.com



ESTUDIOS DE GESTIÓN MUNICIPAL

Presidente del Consejo de Redacción

Carolina España Reina

Director

Juan Manuel Ruiz Galdón

Consejo de Redacción

Carolina España Reina

Juan Manuel Ruiz Galdón

Adolfo Gabrielli Seoane

Carlos Gómez-Cambronerero Sainz de la Maza

Enrique Benítez Palma

Rafael Talavera Bernal

Miguel Ruiz Montañez

José Sánchez Maldonado

Carlos Prieto Martín

Vocal del Consejo Asesor

Rafael Oliva López







ÍNDICE







• PRESENTACIÓN	9
• INTRODUCCIÓN EDITORIAL	11
• PRÓLOGO	13
• LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN CATASTRAL ENTRE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL CATASTRO Y LAS CORPORACIONES LOCALES	17
• EXPERIENCIA DEL ORGANISMO AUTÓNOMO: INSTITUTO DE COOPERACIÓN CON LA HACIENDA LOCAL	29
• LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS	43
• LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS EN LOS PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS LOCALES	71
• EL PROCEDIMIENTO DE APREMIO DE LAS ENTIDADES LOCALES FRENTE A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	85
• LA AFECCIÓN DE BIENES	97
• LA INFORMÁTICA TRIBUTARIA	115
• XV ANIVERSARIO DE GESTIÓN TRIBUTARIA S.A.M.	131



PRESENTACIÓN

Es para mi una gran satisfacción presentar un nuevo número de la colección *Estudios de Gestión Municipal*, titulado “La Gestión Tributaria: La visión de los profesionales”. La amplia mayoría del contenido del presente número emana de los *V Encuentros Tributarios* celebrados en junio de 2005 con motivo del 15 aniversario de la entidad municipal responsable de la gestión, recaudación e inspección de los tributos del Ayuntamiento de Málaga, GESTRISAM.

En aquel foro participativo se dieron cita destacados profesionales del ámbito hacendístico local y estatal, y se trataron importantes materias relacionadas con la organización tributaria y con la idea de conseguir una administración cada vez más en contacto directo con los ciudadanos, orientada al servicio del contribuyente, mejorando y facilitando el cumplimiento de las normas; reduciendo los costos de cumplimiento, simplificando métodos y procedimientos; y resolviendo oportunamente los reclamos y recursos ante la Administración.

La difusión de iniciativas y proyectos como el que hoy nos ocupa se llevan a cabo con el claro propósito de intercambiar experiencias exitosas en el ámbito local, debatir las mejores prácticas del sector y aportar soluciones para facilitar la gestión desde la perspectiva de la innovación y la adaptación permanente a los nuevos escenarios en los que ésta se desarrolla.

Del mismo modo, tengo que añadir que el último e indiscutible fin de estas actuaciones –organización de jornadas y encuentros tributarios; la publicación de estudios de gestión municipal, etc.- reside en materializar y llevar a buen término todas aquellas aportaciones que resulten beneficiosas para que los ciudadanos reciban un mejor servicio de la administración más próxima a ellos, la administración local.

Como bien sabemos, el papel de nuestros ayuntamientos es decisivo en la consolidación democrática, la convivencia pacífica y el desarrollo económico y social, por ello todo cuanto sirva para que el municipalismo avance tanto en la autonomía de su gestión como en su modernización y en su configuración, será satisfactorio para afianzar este nivel administrativo como el más importante ámbito de relación entre el Estado y los ciudadanos.

Finalmente, quiero expresar mi agradecimiento y felicitación para todos los que han colaborado y participado en esta publicación, al tiempo que espero y confío que la lectura de la misma resulte de su interés.

CAROLINA ESPAÑA REINA

Teniente de Alcalde Delegada de Economía y Hacienda (Ayuntamiento de Málaga)

Presidenta del Consejo de Administración de Gestrisam

Presidenta del Consejo de Redacción de “Estudios de Gestión Municipal”



INTRODUCCIÓN EDITORIAL

A principios del año 2003 se creó en el seno de Gestión Tributaria, S.A.M. la publicación de carácter periódico “Estudios de Gestión Municipal” con el propósito de contribuir a la difusión de aspectos novedosos y relevantes del ámbito local. Con posterioridad, durante este año 2005 se ha constituido, para impulsar e institucionalizar la tarea realizada hasta ahora, un Consejo de Redacción que consolida esta interesante línea de trabajo en nuestro municipio

En esta ocasión presentamos un número especial dedicado casi en su totalidad a las ponencias desarrolladas en los V Encuentros Tributarios (junio de 2005), que bajo el título “La Gestión Tributaria: la visión de los profesionales”, se celebraron con motivo del 15 aniversario de nuestra empresa.

En aquella jornada se abordaron asuntos tan relevantes y actuales para la organización de la gestión tributaria, y por ende para las Corporaciones Locales, como las relaciones con otras administraciones, el establecimiento de estructuras organizativas adecuadas, la dirección por objetivos, así como otros aspectos más específicos sobre la informática tributaria, las notificaciones administrativas y la recaudación ejecutiva.

Incluimos también en este número un artículo que bajo el prisma de las distintas formas de gestión de los servicios públicos analiza la evolución y actividad de Gestión Tributaria, S.A.M. (Gestrisam) desde su creación.

Resaltar que durante este año se han cumplido 15 años de la constitución de la Empresa Municipal que colabora con el Ayuntamiento de Málaga en la gestión, recaudación e inspección de los tributos municipales. A lo largo de este tiempo la actuación de Gestrisam ha respondido a los criterios de eficacia y eficiencia que deben presidir la gestión de las Administraciones Públicas, ya que solo desde estos criterios y de la calidad del servicio prestado se puede demandar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones.

Por otro lado, quiero hacer público mi deseo de que estas iniciativas, tanto la publicación de los Estudios de Gestión Municipal como los Encuentros y Jornadas Tributarias, se conviertan en un referente de la actualidad y problemática del ámbito local y constituyan un foro de contraste de pareceres y propuestas de soluciones sobre la tributación municipal. Así contribuiremos a divulgar el cometido de las organizaciones tributarias como prestadoras de servicios y facilitadoras de las relaciones con los contribuyentes, interesadas en alcanzar la mayor calidad en su gestión y con un importante papel en la consecución de los recursos necesarios para el progreso de nuestras ciudades.

Por último, agradecemos las importantes e inestimables aportaciones de todos los ponentes y la dedicación de los miembros del Consejo de Redacción.

JUAN MANUEL RUIZ GALDÓN

Director del Área de Gestión Tributaria e Ingresos

Director-Gerente de Gestrisam

Ayuntamiento de Málaga



PRÓLOGO

La organización y distribución territorial de los Estados exige en la actualidad un necesario proceso de racionalización y distribución de las competencias entre los distintos entes administrativos y gubernativos. Distribución que, de acuerdo con las exigencias de los tiempos, debe ser presidida por los principios de descentralización y de desconcentración, a fin de evitar que sólo se cambie la titularidad de éste, sin variar la modalidad de su ejercicio. Partiendo de estas premisas, debemos conducir nuestros esfuerzos a fortalecer las Entidades Locales para que se conviertan en un auténtico Gobierno Local, en el cual la legislación de las entidades territoriales superiores solamente ha de delimitar el marco de gestión de éstas, pero no ha de marcar absolutamente la directriz de su actividad, en tanto en cuanto es un poder democrático con legitimidad suficiente para definir la esfera de su actuación.

Por lo tanto, la Administración Local es, en nuestra opinión, el instrumento ideal para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, asegurar el cumplimiento de sus obligaciones cívicas y facilitar una eficiente prestación de los servicios de una sociedad de bienestar.

En el momento actual estamos sometidos a procesos de cambio permanente caracterizados por la rapidez en que éstos se van sucediendo. Este dinamismo requiere de una Administración Local que se estructure de manera que pueda responder con agilidad y eficacia a esa cambiante realidad mediante la acomodación de sus estructuras, de los enfoques y de los modos de funcionamiento. Modernización significa adaptación al entorno, a un entorno sometido a una lógica de permanentes cambios y en el que surgen retos y expectativas.

En este contexto, las demandas de los ciudadanos son muy sensibles al discurso de la calidad y de la atención al cliente y se orientan en el sentido de equilibrar sus expectativas con respecto al sector público hasta igualarlas con el sector privado, lo que sitúa, inevitablemente, a la Administración Local en el punto de mira de la mejora continua, de los procesos de modernización, en los que sobresalen conceptos como transparencia, eficacia, eficiencia, participación y profesionalidad.

Para dar respuesta a las exigencias ciudadanas se hace necesario profundizar en una nueva cultura de gestión municipal. Una cultura que se apoye en el cumplimiento de objetivos claramente establecidos, fácilmente cuantificables y medibles, orientada a la mejora de la prestación del servicio y de la que se deriven ventajas para los usuarios y contribuyentes. Para ello es conveniente fortalecer los mecanismos de responsabilización por objetivos de la gestión pública, dotarnos de organizaciones con capacidad de decisión sobre los recursos asignados y con suficiente autonomía como para que se les pueda exigir responsabilidades sobre el cumplimiento de los objetivos

que se les asignen. En definitiva, plantear modelos de gestión que concilien el servicio con el coste y que generen confianza en la capacidad de los Entes Locales.

Dentro del complejo sistema de lo público, en cualquiera de sus niveles, la Administración Tributaria constituye uno de los subsistemas más sensibles de cara a las relaciones con los ciudadanos. Y esto es así porque mientras que en otras situaciones los ciudadanos ejercen un papel de consumidores o usuarios, en el ámbito de la gestión y recaudación tributaria cobra especial relevancia la consideración del ciudadano como “cliente”, ya que a través de su aportación fiscal está contribuyendo al mantenimiento y mejora del sistema. Por lo tanto, esta parcela de la actividad pública en la que trabajamos, debe ser particularmente cuidadosa en su relación cotidiana con la población administrada. Esta concienciación de los ciudadanos está en la base de una exigencia creciente de transparencia, eficacia y eficiencia en este ámbito de actividad.

Como decimos, la modernización de la administración implica orientarla hacia el usuario: se trata de pasar de una administración de potestades a una administración prestadora de servicios. Estamos haciendo referencia a la necesidad de desarrollar un nuevo valor de gestión: el derecho del ciudadano a que la administración sea comprensible, esto es, que su organización se entienda y su funcionamiento sea claro; responda a lo que de ella se espera; es decir, que de soluciones y no aplace o retarde la resolución de las demandas y peticiones de los ciudadanos y, por último, permita la participación de éstos en la adopción de las decisiones que les afectan.

La propuesta de hacer una administración tributaria -y por ende municipal- receptiva y de calidad comporta, fundamentalmente, un cambio de perspectiva: debemos reinventar los municipios a partir del punto de vista de los ciudadanos. Estos no pueden seguir siendo considerados como un expediente. La concepción del ciudadano como cliente de los servicios de la administración representa un gran giro en la base legitimadora política del Estado.

Por ello, la Administración Local debe mantener una comunicación fluida con los ciudadanos si pretende acercarse a ellos para conocer sus problemas y sus necesidades, pero también debe comunicarse con sus empleados, y con otras instituciones públicas o privadas de su propio país o de terceros países, ya sea mediante contactos bilaterales o multilaterales en el seno de organismos de cooperación internacional. En una economía cada vez más integrada, la capacidad de comunicación es una de las claves fundamentales de una buena organización tributaria.

Como corolario de este nuevo concepto de Administración Tributaria, no quisiera terminar sin incidir en la conveniencia de profundizar en las reformas llevadas a cabo en estos últimos años, atendiendo a las necesidades de las Entidades Locales, para seguir avanzando en un sistema tributario local sólido, suficiente y saneado. De igual

modo, no debemos olvidar la oportunidad y el beneficio, ampliamente justificado, de propiciar convenios de colaboración con otras administraciones, especialmente en cuanto a establecer sistemas de intercambio de información que permitan una agilización en la disposición de ésta y una disminución de los costes incurridos, aprovechando para ello el desarrollo de las nuevas tecnologías.

A este respecto –desarrollo de nuevas tecnologías- señalar que si la Administración Pública quiere abogar realmente por una modernización, debe acometer cambios de tipo organizativo y, fundamentalmente, de tipo cultural que permitan situar las tecnologías de la información y las comunicaciones en el corazón de su gestión. Tiene que replantear y perfeccionar sus procesos utilizando la fuerza, capacidades y recursos que ofrece la moderna tecnología de la información para diseñarlos de nuevo, introduciendo importantes cambios en los procesos administrativos que ayuden a la consecución de mejoras sustanciales en el rendimiento. Son las nuevas tecnologías de la información las que capacitan a las organizaciones para el diseño y la realización de nuevos procesos administrativos que abandonen los viejos modos de pensar a favor de otros más adecuados al entorno actual.

Si concebimos a la administración tributaria como una gran organización encargada de captar, manejar, imputar e interpretar información económica y financiera, con trascendencia tributaria, y si los volúmenes de datos a manejar son extraordinariamente altos, la mecanización de dicha información resulta imprescindible. No puede existir una buena administración tributaria sin un sistema de información eficaz que asegure un adecuado tratamiento e imputación de toda la información manejada por la organización y facilite la adecuada realización de las tareas de campo de todos los departamentos (atención al contribuyente, control de declaraciones, inspección, recaudación,...), y la toma de decisiones del personal directivo, que precisa tener información permanente de los resultados de la organización.

En definitiva, esta nueva forma de entender la gestión municipal nos va a ayudar a asumir los desafíos de la modernización permanente dentro de objetivos generales como la mejora en la gestión de la calidad, de la atención al ciudadano, conseguir organizaciones flexibles y eficaces, favorecer la competitividad del sistema económico y hacer sostenible el progreso de nuestras ciudades, desde la máxima profesionalización y especialización de quienes tienen el cometido de desarrollar la gestión tributaria de nuestra Administración.

CAROLINA ESPAÑA REINA

Teniente de Alcalde Delegada de Economía y Hacienda (Ayuntamiento de Málaga)

Presidenta del Consejo de Administración de Gestrisam

Presidenta del Consejo de Redacción de "Estudios de Gestión Municipal"





LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN CATASTRAL ENTRE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL CATASTRO Y LAS CORPORACIONES LOCALES

Antonio Ripollés Armengol
(Gerente Regional del Catastro de Cataluña)

- 1. INTRODUCCIÓN**
 - 2. LA COMISIÓN TÉCNICA DE COOPERACIÓN CATASTRAL.**
 - 3. NUEVAS FUNCIONES OBJETO DE POSIBLE CONVENIO.**
 - 4. LA COLABORACIÓN CATASTRAL Y LA GESTIÓN DE CALIDAD**
 - 5. LA OFICINA VIRTUAL DEL CATASTRO Y LOS PUNTOS DE INFORMACIÓN CATASTRAL.**
 - 6. MEJORA DE LA CALIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS DE COLABORACIÓN CATASTRAL.**
 - 7. EL NUEVO MODELO DE COLABORACIÓN CATASTRAL:
«MODELO BARCELONA»**
 - 8. LA CERTIFICACIÓN ISO**
- 





1. INTRODUCCIÓN

La Institución Catastral acumula una larga experiencia en la utilización de modelos de gestión en los que esta insita la colaboración de otras administraciones, especialmente de las corporaciones locales.

En buena media, el proceso de actualización y modernización que nuestro catastro ha realizado, en las dos últimas décadas, hasta convertirse en esa gran infraestructura de información territorial que es hoy en día, se ha sustentado sobre la base de la colaboración de las corporaciones locales.

En la actualidad, de los más de 29 millones de bienes inmuebles de naturaleza urbana que están inscritos en el Catastro Inmobiliario, aproximadamente el 70% de ellos, pertenecen a municipios con los que la Dirección General del Catastro tiene suscritos convenios de colaboración, bien con los Ayuntamientos respectivos, o bien a través de las Diputaciones Provinciales, para la tramitación de las declaraciones de alteración catastral.

Si a ese importante volumen de colaboración, añadimos las comunicaciones que la Dirección General del Catastro recibe de los notarios y registradores de la propiedad, referente a los documentos por ellos autorizados o inscritos en los que constan hechos, actos o negocios susceptibles de inscripción en el Catastro Inmobiliario, y que ya superan anualmente los 4 millones de registros, no podemos mas que concluir que, hoy por hoy, el flujo de entrada de información mas importante que recibe nuestro Catastro Inmobiliario se produce a través de las distintas fórmulas de colaboración que la Dirección General del Catastro tiene establecidos con otras administraciones o instituciones.

Esta constatación de la importancia, cuando menos cuantitativa, que para nuestro modelo catastral, supone la colaboración de otras instituciones y, especialmente, de las Corporaciones Locales, se traduce, y no puede ser de otra forma, en un propósito firme y decidido de la Dirección General del Catastro en afianzar, ampliar y mejorar los procedimientos de colaboración interadministrativos.

En la Ley 48/2002, del Catastro Inmobiliario, primero, y, en el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, (en adelante TRLCI), después, se incorporan novedades que constituyen una prueba evidente de esa voluntad de reforzar y mejorar los procedimientos de colaboración catastral.

En efecto, en esta nueva normativa que regula nuestro Catastro Inmobiliario, se han tenido en cuenta las legítimas aspiraciones de los Ayuntamientos y del conjunto de las administraciones públicas en orden a desempeñar un mayor protagonismo en la gestión del Catastro Inmobiliario y, sin perjuicio de la asignación competencial que

en materia de gestión catastral se atribuye en exclusiva al Estado, se ha extendido el ámbito de posible colaboración al conjunto de todas las administraciones, entidades y corporaciones públicas, eliminando anteriores restricciones que no tienen cabida en nuestro actual sistema de ordenación territorial, a la vez, que se amplía esa posible colaboración administrativa con nuevas funciones y con nuevos procedimientos más ágiles y eficientes.

2. LA COMISIÓN TÉCNICA DE COOPERACIÓN CATASTRAL

Por citar, a modo de ejemplo, como esa voluntad de mejora de los procesos de colaboración se plasma en hechos concretos, nos referiremos a los órganos colegiados de carácter interadministrativo en materia catastral que, sin duda, constituyen uno de los cauces, más importantes, a través del cual se establecen relaciones de colaboración y cooperación entre las diferentes administraciones y la Institución Catastral.

En este sentido, la Ley del Catastro Inmobiliario no sólo incorpora en su cuerpo normativo todos los órganos colegiados existentes anteriormente, sino que en su disposición adicional cuarta crea la Comisión Técnica de Cooperación Catastral.

Este nuevo órgano, que está presidido por el Director General del Catastro y está integrado por seis representantes de la Dirección General del Catastro y seis representantes de la asociación de Entidades Locales con mayor implantación en el ámbito nacional, tiene, como una de sus principales funciones; el impulsar y cooperar en el desarrollo e implantación de las fórmulas de colaboración previstas, así como, proponer nuevas fórmulas de colaboración entre la Dirección General del Catastro y las Entidades Locales.

No puede, pues, entenderse este órgano más que como una prueba evidente de la voluntad de la Dirección General del Catastro de avanzar en el fortalecimiento y mejora de las relaciones de colaboración catastral con las Entidades Locales, y hacerlo de forma conjunta, para aunar los legítimos intereses de la Institución Catastral y los de las Entidades Locales.

3. NUEVAS FUNCIONES OBJETO DE POSIBLE CONVENIO

Referente a la ampliación de funciones en materia de colaboración catastral, a la que antes he aludido, es en el reglamento que desarrolla el TRLCI, que precisamente estos días inicia los trámites para su previsible aprobación a finales del presente año, donde queda constancia, de forma innegable, de la voluntad de la Dirección General del Catastro de extender el ámbito de la colaboración administrativa al conjunto de

las funciones propias de la gestión catastral, con las únicas limitaciones previstas en el Texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

Baste citar, en este caso, que el mencionado reglamento establece como posible objeto de colaboración, en régimen de delegación de competencias, de encomienda de gestión, o mixto, entre otras, las funciones, las de: elaboración de ponencias de valores, procedimientos simplificados de valoración colectiva, colaboración en el Observatorio Catastral del Mercado Inmobiliario y, también, la inspección catastral por aquellos Ayuntamientos y Entidades que ejerzan la gestión tributaria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Las actuaciones de investigación que los ayuntamientos y entidades colaboradoras realicen en el marco de un procedimiento de inspección catastral se documentarán en comunicaciones, diligencias y actas de colaboración, pudiéndose incluir en estas últimas la propuesta de regularización catastral que se estime pertinente, lo cual, supone, a su vez, la posibilidad que se atribuye al inspector colaborador de determinar, por si mismo, el valor catastral.

La conformidad del Inspector-Jefe de la Gerencia a la propuesta de regularización que se proponga deberá expresarse, en su caso, en el plazo de un mes.

Se eliminan de esta forma antiguas restricciones que dificultaban, cuando no impedían, la colaboración en determinadas funciones de gestión catastral largamente solicitadas por los Ayuntamientos y demás Corporaciones Locales.

4. LA COLABORACIÓN CATASTRAL Y LA GESTIÓN DE CALIDAD

La gestión de la colaboración catastral, como no puede ser de otra forma, se incardina dentro del modelo de gestión, basado en la calidad, que utiliza la Dirección General del Catastro.

Este modelo de gestión centra su atención en la mejora de los servicios que se ofrecen a los ciudadanos. Los ciudadanos han pasado de ser meros administrados a clientes con derechos subjetivos, entre los que se encuentran el de recibir unos servicios que satisfagan sus expectativas de calidad, en contraprestación al esfuerzo contributivo de sus impuestos.

Así, la Dirección General del Catastro no se plantea la colaboración interadministrativa, exclusivamente, como un medio eficaz para conseguir la permanente actualización del catastro, sino que esa colaboración debe también redundar en mejoras sustanciales para las administraciones públicas en general y los ciudadanos en particular, orientando la colaboración interadministrativa a facilitar el cumplimiento de sus obligaciones y de sus derechos.

En el TRLCI está presente este concepto de calidad de los servicios públicos catastrales, a través de los procedimientos de incorporación al Catastro Inmobiliario mediante comunicaciones, que tienen como objetivo facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones, e incluso eximirles de su cumplimiento.

5. LA OFICINA VIRTUAL DEL CATASTRO Y LOS PUNTOS DE INFORMACIÓN CATASTRAL

En este mismo sentido, deben entenderse los servicios de consulta de la información catastral, de certificación de datos catastrales y de intercambio de información entre instituciones, que la Dirección General del Catastro pone, a través de la Oficina Virtual del Catastro en Internet, a disposición de las diferentes administraciones, entidades, corporaciones públicas, y de los ciudadanos en general.

Idéntico motivo impulsa la implantación de los Puntos de Información Catastral en todas las Instituciones que lo soliciten y que constituyen una nueva modalidad de acceso a la información de la Oficina Virtual del Catastro a través de los servicios de una entidad pública, permitiendo que cualquier ciudadano, aunque no disponga de Internet, pueda disfrutar de las ventajas de rapidez, comodidad y gratuidad del acceso a la información catastral mediante sistemas telemáticos.

6. MEJORA DE LA CALIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS DE COLABORACIÓN CATASTRAL

La calidad como principio que orienta la gestión del catastro no sólo es de aplicación a los nuevos servicios, sino que impregna también a aquellos procedimientos más tradicionales y de mayor implantación en la colaboración catastral como es el procedimiento de tramitación de declaraciones de alteración catastral.

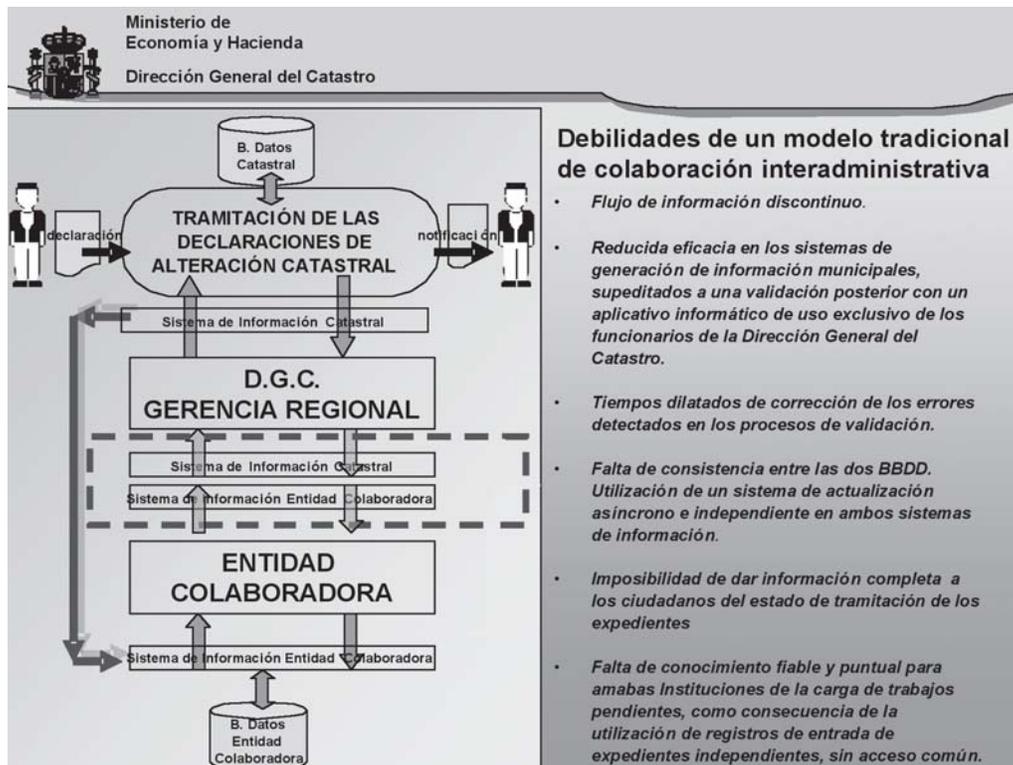
Parecía una barrera insalvable que la tramitación de expedientes por Entidades externas a las Gerencias Territoriales conllevara algunas ineficiencias; así, por ejemplo, el intercambio de información, no podía producirse mas que a través de unos formatos predeterminados por la Dirección General del Catastro, lo cual, a su vez, exigía, que la administración colaboradora se viera en la necesidad de disponer de programas informáticos que generaran dichos formatos de intercambio, así como, la necesidad de actualizar dichos programas cada vez que se producía una variación en estos formatos.

La recepción de información externa comportaba también, procesos de valida-

ción de carácter previo a su incorporación al Catastro y, en su caso, la corrección de los errores detectados, lo cual generaba una dilatación de los plazos de tramitación.

A estos inconvenientes propios de procedimientos habituales de colaboración basados en modelos de gestión que no incorporaban el concepto de calidad, debía añadirse la imposibilidad, por parte de ambas administraciones, de ofrecer a los ciudadanos una información fiable y completa sobre el estado de tramitación de los expedientes.

De forma esquemática estas ineficiencias se representan en el cuadro siguiente:



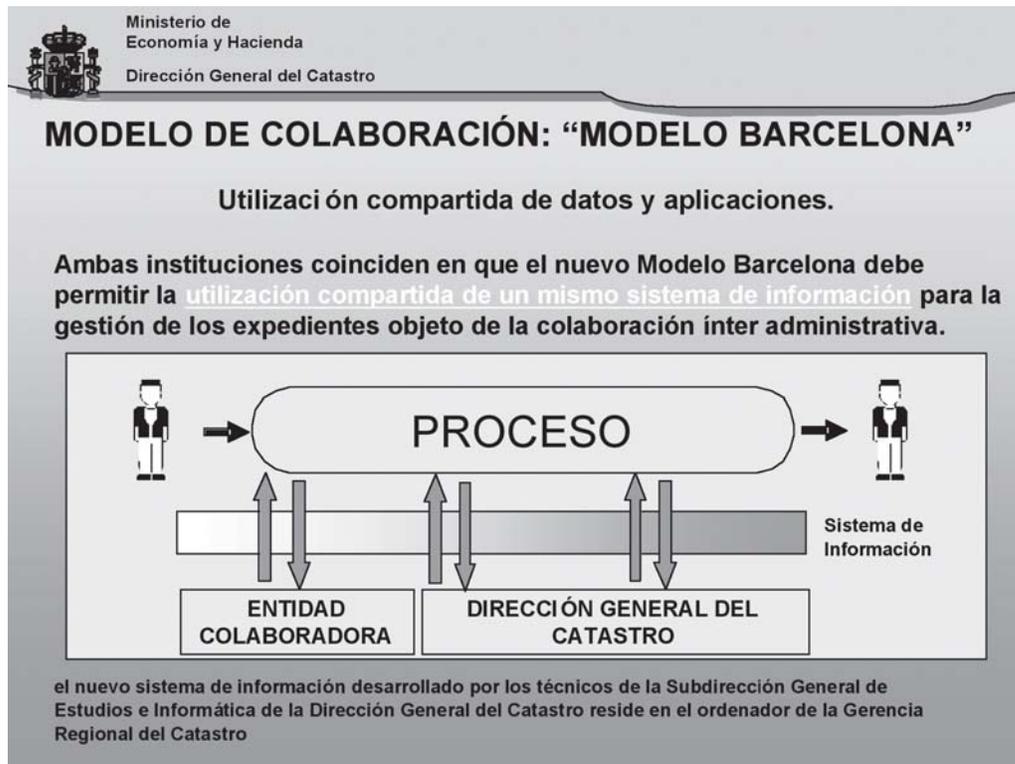
Con el fin de conseguir el mayor grado de satisfacción de los usuarios que utilizaban estos procedimientos, principio inspirador de la gestión por calidad, la Dirección General del Catastro autorizó, a la Gerencia Regional de Barcelona, que desarrollara e implantara, en colaboración con el Instituto Municipal de Hacienda del Ayuntamiento de Barcelona, un nuevo modelo de colaboración interadministrativa que incorporara los conceptos de calidad.

7. EL NUEVO MODELO DE COLABORACIÓN CATASTRAL: «MODELO BARCELONA»

Los objetivos del nuevo modelo de colaboración estuvieron claros desde el principio; eliminar la necesidad de desarrollos informáticos para la entidad colaboradora, reducir los plazos de tramitación de expedientes, garantizar un acceso permanente y compartido por ambas Instituciones a la información sobre el estado de tramitación de los expedientes, y permitir la posibilidad de informar de forma eficaz a los ciudadanos desde cualquier oficina de atención al público de ambas Instituciones.

La solución, aunque ahora pueda parecer obvia, fue que ambas Instituciones compartieran un mismo Sistema de Información, en este caso, el Sistema de Gestión Catastral, que desarrollado por la Dirección General del Catastro, reside en los ordenadores de cada una de las distintas Gerencias Territoriales del Catastro, y que permite el ejercicio de las diferentes competencias que cada Institución tiene asignadas.

En síntesis esta solución se recoge en los cuadros siguientes:



Ministerio de
Economía y Hacienda
Dirección General del Catastro

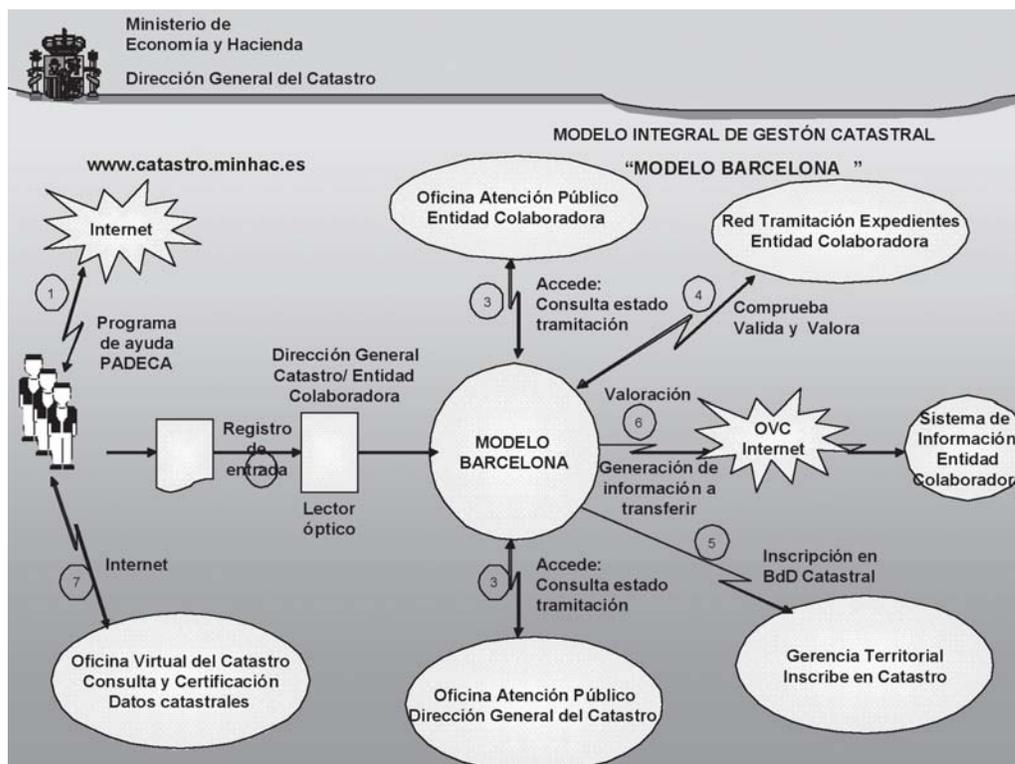
Objetivos:

- 1. Implantación de un S.I. único que cubra las necesidades funcionales de ambas instituciones**
 - ✦ **Acceso compartido** a las bases de datos catastrales y a los archivos de gestión.
 - ✦ Deberá incorporar la **información necesaria para las funciones de gestión tributaria** del Ayuntamiento
 - ✦ **Conectividad** con el sistema de información corporativo municipal (transferencia inf.)
 - ✦ **Registro de entrada de expedientes** accesible desde ambas Instituciones.
- 2. Reingeniería, integración y simplificación de procedimientos:**
 - ✦ Módulo de **comunicaciones**
 - ✦ **Sistemas telemáticos** para la transferencia de información masiva
 - ✦ **Simplificación de los procedimientos** de tramitación
- 3. Mejorar la eficacia de la colaboración inter administrativa a través de una gestión eficiente .**
 - ✦ Modelo de gestión basado en los principios **calidad y de mejora continua**.
 - ✦ Diseño y automatización de **indicadores de gestión**
 - ✦ Creación de una **Comisión de Seguimiento**.
 - ✦ Creación de una **Comisión Técnica**.
- 4. El Modelo Barcelona debe incorporar un control de accesos que garantice la integridad, fiabilidad y confidencialidad de la información.**

De esta forma, el personal de la Entidad colaboradora se conecta a través de sus terminales al ordenador de la Gerencia Territorial correspondiente y realizan todos sus trámites utilizando réplicas de las aplicaciones informáticas que utilizan los técnicos catastrales.

Desaparece, así, la necesidad de desarrollo informático para la entidad colaboradora, tampoco se produce transferencia de información,; no son, pues, tampoco necesarios los formatos de intercambio de información, los datos residen desde sus orígenes, a través de un registro de entrada común, en el ordenador de la Gerencia, no hay errores finales imprevistos o no detectados; los errores, si los hay, se detectan en la fase de entrada de datos por el programa de validación del propio Sistema de Información Catastral. Consecuentemente, los tiempos de tramitación se reducen, al finalizar la tramitación de un expediente éste se encuentra ya en disposición de ser inscrito en el Catastro Inmobiliario. Ambas Instituciones tienen acceso y comparten, en todo momento, la información sobre el estado de tramitación de los expedientes, lo cual les permite, definir planes de actuación conjuntos así como, informar de forma adecuada, a los ciudadanos que lo requieran, desde cualquier oficina de atención al público.

Un esquema del modelo de colaboración integral se describe en el cuadro siguiente:



A la vista de los buenos resultados obtenidos en esta primera experiencia desarrollada en la Gerencia de Barcelona, la Dirección General del Catastro decidió extender con carácter general el uso de este modelo.

No obstante, la implantación generalizada de este modelo debe producirse de forma gradual, habida cuenta de que cada nueva implantación supone un incremento de la carga de trabajo, para los ordenadores actualmente instalados en las Gerencias Territoriales, variable en función del número de nuevos usuarios que acceden desde el exterior, y podría, en el extremo, llegar a afectar a los tiempos de respuesta de forma negativa; por este motivo, en una primera fase, el modelo se ha restringido a las capitales de provincia y diputaciones provinciales.

8. LA CERTIFICACIÓN ISO

Para finalizar, y como una prueba incuestionable de la determinación de la Dirección General del Catastro de incorporar los principios de calidad en la gestión de



los procedimientos de colaboración con otras administraciones, me complace informarles que la Gerencia Regional del Catastro de Catalunya y el Instituto Municipal de Hacienda del Ayuntamiento de Barcelona han obtenido, de forma individual, la Certificación ISO 90002001 por la utilización de este modelo de colaboración en materia de gestión catastral, lo que constituye hoy por hoy, sin lugar a dudas, un hecho novedoso en el ámbito de las relaciones de colaboración ínter administrativas, pero que señala el horizonte hacia el que deben tender las relaciones de colaboración entre las diferentes administraciones.



**EXPERIENCIA DEL ORGANISMO AUTÓNOMO:
«INSTITUTO DE COOPERACIÓN
CON LA HACIENDA LOCAL»**

José Manuel Luque Muñoz
(Gerente de I.C. Hacienda Local - Diputación de Córdoba)

- 1. INTRODUCCIÓN**
- 2. GESTIÓN TRIBUTARIA**
- 3. RECAUDACIÓN DE INGRESOS DE DERECHO PÚBLICO**
- 4. OTRAS POSIBILIDADES FUTURAS DE COLABORACIÓN
INTERADMINISTRATIVA**



1. INTRODUCCIÓN

El deber de colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones, para el ejercicio de las funciones tributarias, es un principio que siempre ha inspirado la normativa vigente, lo que por otra parte parece lógico, si consideramos que la finalidad última y compartida de toda Administración es servir al interés público. Una de las principales manifestaciones del interés público, se concreta en garantizar el cumplimiento del deber general de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos mediante un sistema tributario justo (Art. 31 CE).

Actualmente, y por lo que se refiere a los entes locales, el deber de colaboración interadministrativa para el ejercicio de las funciones tributarias, se encuentra regulado principalmente en los siguientes preceptos:

- Ley 58/2003, General Tributaria:
 - Art. 94.1: Establece el deber de informar y colaborar de todas las Autoridades y titulares de los órganos de la Administración, suministrando de forma obligatoria a la Administración tributaria cuantos datos, informes y antecedentes con trascendencia tributaria recabe ésta, y a prestar apoyo, concurso, auxilio y protección para el ejercicio de sus funciones.
 - Art. 95.1: Donde se contempla como una excepción (pese a su carácter reservado) que los datos, informes y antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones, podrán ser cedidos en el ámbito de la colaboración con otras Administraciones tributarias para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales:
 - Art. 8.1 y 2: Las Administraciones Tributarias del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, colaborarán en todos los órdenes de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos y demás ingresos de derecho público de las entidades locales.
En particular, se facilitarán toda la información que mutuamente se soliciten y, en su caso, se establecerá a tal efecto, la intercomunicación técnica precisa a través de los respectivos centros de informática.

Si bien resulta importantísimo para el conjunto de las Administraciones contar con la colaboración de las demás en el ejercicio de sus funciones, la específica configuración del sistema tributario local, impone una mayor necesidad cuando no una total dependencia, de los entes locales respecto a la colaboración y cooperación de otras Administraciones. En cualquier caso, esta exigencia de la colaboración interadministrativa, se manifiesta con un mayor o menor grado de intensidad, aten-

diendo a las distintas funciones que conforman el desempeño de la actividad tributaria y a los distintos conceptos de ingreso público.

Seguidamente, realizaré algunos comentarios sobre los supuestos de colaboración interadministrativa que a mi entender tienen una mayor significación en relación con la gestión y recaudación de los tributos locales.

2. GESTIÓN TRIBUTARIA

En este ámbito, es donde la colaboración administrativa se pone de manifiesto con un mayor nivel de exigencia, hasta el punto que depende del buen funcionamiento de esta colaboración el desempeño mismo de la función, la calidad de la actividad que se lleva a cabo, y finalmente, la eficiencia financiera del recurso afectado.

1) Impuesto sobre Bienes Inmuebles:

Es el principal recurso financiero de carácter propio con que cuentan los Ayuntamientos en España. Representa entre el 35 y 40 por 100 del conjunto de los ingresos tributarios. En este tributo, la intervención de la Administración del Estado, a través de la Dirección General del Catastro es determinante e imprescindible para su gestión, como ya ha quedado de manifiesto en la brillante exposición de mi compañero de Ponencia, a la que me remito.

No obstante, me gustaría exponer una reflexión sobre la curiosa circunstancia que se presenta en este impuesto, aunque también en cierta medida en el IAE:

Deberíamos entender la colaboración como la asistencia entre Administraciones para facilitar el desempeño de las competencias propias que cada una tiene atribuidas. En este impuesto, la gestión tributaria se encuentra sometida a un rocambolesco sistema de cogestión o gestión partida, en dos fases diferenciadas. La normativa regula un reparto competencial por el que asigna a distintas Administraciones las funciones correspondientes con estas dos fases de gestión. Esta situación lo que realmente demanda es una adecuada coordinación por parte de las Administraciones actuantes, sin embargo, la colaboración no se centra en desarrollar esta coordinación sino que debido a diferentes circunstancias, todas tendentes a evitar las ineficiencias que produce en los rendimientos del impuesto el sistema de cogestión actual, se ha ido avanzando progresivamente hacia una colaboración impropia (ejercicio de funciones ajenas a la competencia), donde lo que realmente se persigue es que la efectiva ejecución de las competencias que normativamente corresponden a una Administración, se acaben realizando por otra distinta y sin contraprestación. Este tipo de colaboración es más que discutible, pues lo que realmente supone es la traslación de costes de

una Administración a otra, atentando contra la autonomía local en su vertiente financiera, tal y como tiene proclamado el TC en sentencia de fecha 25 de marzo de 2004.

Sin embargo, considero que actualmente el legislador está iniciando un nuevo camino en la orientación correcta y es previsible que en un plazo de tiempo razonable, podamos encontrarnos con un Impuesto sobre Bienes Inmuebles cuya gestión íntegra corresponda a la Administración local. En este momento, el sujeto pasivo ya ha alcanzado un alto grado de independencia respecto al titular catastral, en un futuro previsible, posiblemente con ocasión de una futura reforma de la Ley de Haciendas Locales, podamos hablar definitivamente de una independización jurídica de la Base imponible del IBI con respecto al valor catastral, aunque su determinación continúe estando vinculada al mismo. De esta forma, Catastro dejaría de ejercer competencias tributarias y podría hablarse de una actividad inspectora del tributo diferenciada de la inspección catastral. Así nos encontraríamos ante una verdadera colaboración entre Administraciones, tendente a facilitar el mantenimiento de los censos de inmuebles, posiblemente utilizando el procedimiento de las comunicaciones.

Dentro de este impuesto, se pone de manifiesto otro campo importante de colaboración, concretamente con el Consejo General del Notariado, Organismo con el que la FEMP está ultimando un Convenio Marco, por el que se pretende fomentar el desarrollo de Convenios específicos en todo el panorama nacional entre las Entidades locales y los distintos Colegios de Notarios. Adicionalmente, este Convenio Marco, contempla la posibilidad de acceder a la información notarial necesaria a efectos del mantenimiento del censo catastral sobre titularidades en el IBI y la gestión de autoliquidaciones del IIVTNU por parte de los Notarios con expedición de justificantes de pago.

En el caso concreto de la provincia de Córdoba, hemos alcanzado un acuerdo con el Colegio Notarial de Sevilla del que dependen los Notarios de Córdoba. Este acuerdo permite a las Notarías el acceso telemático a través de Internet, con el fin de obtener información de las deudas pendientes de cobro, en relación con los inmuebles que son objeto de documentos autorizados por las mismas, para el cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 64 LRHL.

2) Impuesto sobre Actividades Económicas:

En este Impuesto, desde el comienzo de su aplicación, el desarrollo de los acuerdos de delegación de competencias, había posibilitado una autonomía total de actuación por parte de las Entidades Locales, poniendo de manifiesto la capacidad de gestión de las mismas y alcanzándose un alto nivel de eficiencia. Sin embargo, a partir de la reforma del año 2.002, la nueva configuración del tributo, obliga a una im-

portante dependencia de la AEAT, debido a la introducción del factor de la cifra de negocios y a la pérdida del control de la información del conjunto de actividades sujetas, con independencia de que estén exentas o no, lo que ha supuesto un enorme paso atrás.

A partir del ejercicio 2.005, después de grandes dificultades y un encomiable esfuerzo desde la FEMP, por fin tenemos una previsión de procedimiento y una estructura de ficheros con la información imprescindible que debe facilitar la AEAT para posibilitar la gestión e inspección de este “discapacitado” impuesto. Sin embargo, la situación todavía es insuficiente, después de más de dos años desde la reforma Legal del impuesto, la información disponible no permite una auténtica gestión censal del mismo, desde el momento en que la matrícula debe conformarse a partir de la matrícula que simula el propio Estado. Esperemos que a partir de que podamos disponer de las variaciones con efectos del ejercicio siguiente se pueda alcanzar una visión más global de la información. Lo que resulta evidente es que la supuesta gestión censal del Impuesto por parte de los Entes Locales, aparece como una ficción que no se sostiene, pues realmente la conformación de la matrícula depende totalmente de la información que debe suministrar la AEAT. Por otro lado, continúan existiendo numerosas actividades cuya cifra de negocios no se especifica, pretendiendo que se aplique el índice de situación por defecto, lo que nos obliga a abrir expedientes de comprobación para determinar la cifra de negocios correcta.

Estamos una vez más, ante las consecuencias derivadas de la improvisación y precipitación con que se acometen algunas reformas legislativas referidas a los tributos municipales, persiguiendo objetivos e intereses ajenos a los propios de los entes titulares del recurso, creando unas condiciones de gestión imposibles y condicionadas a la actuación de otras administraciones que no se encuentran debidamente preparadas para acometer los cambios en que deben intervenir, considerando además que sus prioridades son otras muy distintas que las de atender a las necesidades de gestión del impuesto.

El procedimiento utilizado para el intercambio de información necesaria con la AEAT, se encuentra publicado en “www.agenciatributaria.es” y concretamente en “*oficina virtual/Información AA.PP./Intercambio de Información de I.A.E. con EE.LL.*” Básicamente el procedimiento está basado en el intercambio de correos electrónicos seguros, es decir, cifrados y firmados electrónicamente mediante la utilización de un Certificado Electrónico de Usuario.

Los ficheros de información actualmente disponibles que pueden solicitarse son los siguientes:

- a) Exposición de la matrícula del censo de contribuyentes obligados al pago del I.A.E. (actividades sujetas y exentas de estos contribuyentes).



- b) Censo de No obligados al pago del I.A.E.
- c) Altas y modificaciones del ejercicio de referencia con periodicidad trimestral.
- d) A partir del día 1 de julio, está previsto se pueda disponer de la Matrícula definitiva de los contribuyentes obligados.
- e) Por último, a partir de febrero del 2.006, se podrá disponer de las Bajas y Variaciones que afectan al ejercicio siguiente al de referencia. Es decir, las referidas al ejercicio 2.005 con efectos para el 2.006.

Confiamos que a partir del ejercicio 2.006 podamos por primera vez aprobar y publicar la matrícula en los plazos legales.

3) Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica:

A diferencia de lo que ocurre en el IBI e IAE, en este Impuesto, la Administración Estatal carece de competencias tributarias, aunque colabora mediante el suministro de la información referida a los vehículos registrados en la Dirección General de Tráfico y sus características, a efectos de conformar el padrón tributario o girar las liquidaciones directas que correspondan en su caso.

Debido a la exigencia del previo pago del tributo para poder tramitar la matriculación del vehículo, ordinariamente en el caso de Altas suele utilizarse el procedimiento de autoliquidación. En mi opinión, es muy conveniente que la autoliquidación pueda ser “ayudada” o “asistida” para garantizar su corrección en el inicio, evitando un buen número de incidencias posteriores y el coste que conlleva el control exhaustivo de todas las autoliquidaciones. Por esta circunstancia, en los primeros tiempos de aplicación del tributo, en distintas provincias se planteó la apertura de oficinas de atención al contribuyente en las propias dependencias de la Jefatura Provincial de Tráfico, en nuestro caso al menos así lo hicimos. Sin embargo, como consecuencia de la ampliación de oficinas periféricas de atención al contribuyente y el desarrollo de un acuerdo con el Colegio de Gestores Administrativos que nos permite garantizar la generación de autoliquidaciones con aplicativos propios del Organismo, desde hace varios años retiramos la oficina situada en la Jefatura de Tráfico, puesto que tenía un coste apreciable y su funcionalidad se consideró prescindible. En estos instantes, nos encontramos elaborando una nueva web, en la que está previsto incluir un sistema de autoliquidación ayudada para cualquier contribuyente por Internet, con emisión de abonaré para mayor garantía en el control sobre la realización del ingreso y automatización de la anotación contable posterior.

Al día de la fecha, la Dirección General de Tráfico facilita la información sobre los vehículos, titulares y sus modificaciones, mediante tres canales:

- a) Soporte mensual conteniendo las Altas, Bajas y Variaciones registradas en el período, cuyo domicilio del vehículo en origen o destino se corresponda con los



municipios cuya gestión tenemos encomendada.

- b) Conexión permanente a la Base de Datos de la DGT, para consulta sobre la situación actual del registro de un vehículo concreto mediante la mecanización de la matrícula. (Se utiliza conexión mediante línea X-25, con un alto coste, por lo que desde hace tiempo se viene planteando la posibilidad disponer conexiones vía Internet sin que todavía estén disponibles de forma generalizada).
- c) Soporte físico emitido por la Subdirección General de Informática previa petición y con una periodicidad anual, conteniendo la información completa de todos los vehículos registrados al día de la fecha. (Esta actuación se argumenta desde la DGT que ya no está justificada desde que existe la disponibilidad de los ficheros mensuales, por lo que advierten que no se continuará prestando. Sin embargo queremos defender su mantenimiento, pues la realidad es que resulta necesaria para determinados trabajos de cruce con la finalidad de depurar y completar información (NIF, fecha de matriculación de vehículos) y corregir errores de mecanización existentes. Además con los soportes anuales puede obtenerse información adicional que no se contiene en los ficheros mensuales, como el motivo de las bajas temporales, que en determinados casos obliga al prorrateo del impuesto (Ej: supuesto de robo o sustracción del vehículo).

En la colaboración con la DGT, se plantea otra cuestión de enorme interés para nosotros. Como es sabido, de conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica de Protección de datos de carácter personal y la General Tributaria, la información recibida de la DGT con fines tributarios, no puede a su vez ser cedida para una finalidad distinta. Esta situación, impide que podamos ceder información a los Ayuntamientos con la finalidad de tramitar procedimientos sancionadores por infracción de las normas sobre regulación del tráfico y seguridad vial. En este momento las Jefaturas provinciales carecen de la infraestructura y medios adecuados para dar una respuesta eficaz a todos los Ayuntamientos con la finalidad de obtener información sobre los vehículos que no son de su localidad y que se encuentran inmersos en un expediente sancionador, por otra parte, la DGT no facilita conexiones telemáticas a Ayuntamientos de escaso tamaño (<50.000 h.). Por todo ello, hemos planteado la posibilidad de que la DGT autorice a las Diputaciones como entes colaboradores para facilitar esta información a los municipios de la provincia. En este momento estamos pendientes de una respuesta que no termina de llegar, en todo caso, resulta curioso que una cuestión que sería de gran utilidad para los Ayuntamientos y que supone una colaboración desinteresada a favor de la correcta persecución de las infracciones de tráfico, encuentre dificultades para que pueda llevarse a cabo con la agilidad necesaria.



3. RECAUDACIÓN DE INGRESOS DE DERECHO PÚBLICO

En relación con la actividad recaudatoria, la mejor colaboración interadministrativa que podría darse, es que cada administración hiciera frente de forma responsable al pago de los tributos en los que consta como obligada.

Resulta lamentable la situación en que se encuentran las Administraciones locales con deudas cuantiosas de las distintas Administraciones (Estado y Comunidad Autónoma, principalmente) topando con la razón de la fuerza, cuando no con el desdén, el desinterés y la despreocupación a la hora de requerir el pago.

Aunque se ha planteado la posibilidad de perseguir por la vía de apremio a las Administraciones, siempre que la ejecución se realice sobre bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público, existen serias dudas de que el procedimiento no acabara dando lugar a la declaración de incobrable con el consiguiente perjuicio para la hacienda municipal, por otra parte, esta situación de conflicto administrativo conlleva evidentes dificultades de todo tipo y no parece la mejor solución, por lo que sería deseable que la normativa contemplara un procedimiento eficiente para garantizar el pago de estas deudas.

En cuanto al desarrollo de actuaciones concretas de colaboración para la gestión recaudatoria, en los últimos años se han producido avances importantes que deben continuar en el futuro, siempre derivados de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías informáticas y de las comunicaciones, que han facilitado enormemente el acceso a la información de forma inmediata y masiva. Seguidamente, haré mención a algunos ejemplos de colaboración, atendiendo a su importancia:

1) Agencia Estatal de Administración Tributaria.

En el ejercicio de las funciones recaudatorias, la principal colaboración que pueden recibir las entidades locales necesariamente debe proceder de la AEAT.

Respecto a la Agencia, debemos decir que por fin después de varios años, una vez superado un tránsito lento y tortuoso (LGT, Ley 39/88 RHL, Ley 40/1998 IRPF y Orden 18/11/1999 por la que se regula el suministro de información tributaria a las Administraciones públicas), se concreta en el año 2003 un protocolo de colaboración entre la AEAT y la FEMP, donde se acuerdan varios Convenios de colaboración a los que pueden adscribirse las entidades locales mediante adhesión. Estos Convenios contemplan el intercambio de información utilizando procedimientos informáticos seguros vía Internet. Una vez tramitada la adhesión y aceptada por la Agencia, se solicita el Alta de la Entidad a la Delegación correspondiente mediante el formulario oportuno y posteriormente los usuarios autorizados con su certificado de usuario de la FNMT (Clase 2 CA) previamente registrados, podrán tramitar las solicitudes de información.

A) Existen dos Convenios suscritos con AEAT, referidos a la colaboración en materia tributaria y de recaudación:

I) Convenio para la recaudación ejecutiva de los tributos de las Entidades Locales por parte de la AEAT.

El Convenio se justifica por la previsión normativa existente para que la AEAT pueda hacerse cargo de la gestión recaudatoria de recursos que se le encomienden por otras Administraciones públicas (Art. 5.5 LGT “podrán establecerse fórmulas de colaboración para la aplicación de los tributos con las entidades locales” y Art. 4.3 RGR) En el momento actual, creo que debiera mejorarse la previsión normativa del RGR, para evitar que se produzcan situaciones de competitividad cuando las Diputaciones o las Comunidades Autónomas uniprovinciales, tuvieran creado el servicio de recaudación provincial para cooperar con los Ayuntamientos de su territorio en el cumplimiento de sus funciones públicas.

II) Convenio para el intercambio de información tributaria y colaboración en la gestión recaudatoria con las entidades locales. Este Convenio contempla el suministro de información para distintas finalidades:

a) Suministro de información desde la AEAT al amparo del artº 95.1 b. LGT.:

- Datos identificativos de las personas física y jurídicas.
- Datos identificativos de partícipes en comunidades de bienes y sociedades civiles.
- Censo de contribuyentes pertenecientes al ámbito territorial de la Entidad solicitante.
- Información sobre depósitos bancarios referida a deudores en fase de embargo, restringida al ámbito provincial.
- Información sobre participaciones en fondos de inversión en el ámbito de la provincia de la Entidad local.
- Aunque está previsto, al día de hoy aún no se encuentra disponible el Censo de obligados tributarios, es decir, personas físicas, jurídicas y entidades del artículo 35.4 LGT, que realicen alguna actividad empresarial o profesional en el ámbito territorial de la entidad solicitante.
- Otra cuestión muy interesante prevista en el Convenio es el compromiso de establecer en el seno de la Comisión Mixta para el Seguimiento del mismo, un procedimiento para la traba de las devoluciones solicitadas por los contribuyentes a la AEAT, así como de los pagos en las Entidades locales a acreedores que a su vez sean deudores de la Hacienda del Estado en fase de embargo. Este aspecto de la colaboración aún se encuentra pendiente de ce-



rrar, pero confiamos dado su enorme interés, que pronto se acordará por la Comisión Mixta el procedimiento a seguir:

- b) Suministro de información por parte de la AEAT con finalidad no tributaria. Se refiere a la obtención de certificaciones expedidas por la Agencia sobre estar al corriente en las obligaciones tributarias o sobre declaraciones IRPF (procedimientos para el otorgamiento de subvenciones o contratación administrativa) y, se requerirá autorización previa del interesado.
- c) Suministro de información desde las Entidades Locales a la AEAT. Como contrapartida, se contempla en el Convenio, el compromiso de ceder determinada información desde las Entidades Locales a la AEAT. Específicamente, las liquidaciones de Plusvalía, información urbanística (cambios de suelo y licencias concedidas), bienes inmuebles de residentes en el extranjero, liquidaciones ICIO, datos identificativos del padrón de habitantes, etc...

B) Otro campo de colaboración con la AEAT, se concreta en la realización de actuaciones de recaudación ejecutiva fuera del territorio de la Entidad local.

Este procedimiento de colaboración, previsto como una exigencia en la Ley reguladora de las Haciendas Locales, se encuentra regulado mediante una Circular de la Dirección General de Recaudación de la AEAT 4/1990, de 12 de noviembre.

Además de la previsión legal, referida a actuaciones que deban llevarse a cabo fuera de la respectiva Comunidad Autónoma, también se contempla la posibilidad de actuaciones dentro de la misma cuando aquella no tuviera creados servicios de recaudación ejecutiva, como es el caso de Andalucía. Incluso podría plantearse actuaciones de colaboración dentro de una provincia cuando no estuviera creado el servicio por la Diputación provincial. En cualquier caso, se trata de garantizar el ejercicio de las funciones de recaudación ejecutiva fuera del ámbito de competencia territorial de la entidad local.

Las actuaciones de ejecución que se pueden solicitar a la AEAT, siguiendo los requisitos previstos son:

- Notificación de actos y resoluciones del procedimiento ejecutivo.
- Embargo y enajenación de bienes.
- Enajenación de bienes embargados por otros órganos.

Sería muy conveniente que se pudiera abrir desde la FEMP conversaciones con la AEAT para la actualización de esta Circular 4/1990, de 12 de noviembre, definiendo nuevos procedimientos adaptados a las exigencias actuales y utilizando ficheros normalizados para el intercambio de información, posibilitando su tratamiento por

vía telemática, lo que agilizaría enormemente las actuaciones y fomentaría su utilización.

C) Existen otros ámbitos de colaboración con la AEAT desde los entes locales, tales como la presentación telemática de declaraciones y comunicaciones del IRPF en representación de terceros, dentro del procedimiento de colaboración social.

D) Por último y al margen de los Convenios existentes, sería interesante ampliar las posibilidades de colaboración con la AEAT, debido a su potencial como primera Administración tributaria en España. Sin ánimo de exhaustividad y a modo de ejemplo, me refiero a:

- La posibilidad de acceso al registro de insolventes de la Agencia, lo que nos facilitaría la posibilidad de datar bajas de deudas por referencia, sin necesidad de cumplimentar expedientes complejos atendiendo a una determinada cuantía.
- También sería muy interesante la posibilidad de acceder a la información sobre contribuyentes fallecidos o con paradero desconocido fuera del territorio de la provincia.
- Resolver el problema planteado con la identificación mediante NIF para contribuyentes extranjeros que carecen del mismo.

2) Colaboración de otras Administraciones en las actuaciones recaudatorias.

Es destacable la colaboración de la Tesorería General de la Seguridad Social y Mutualidades de funcionarios, con la finalidad facilitar la realización de embargos sobre sueldos.

En nuestro caso llevamos años obteniendo la colaboración de la Seguridad Social, mediante un procedimiento de intercambio de ficheros. Se remite un requerimiento de información acompañado de un fichero con NIF identificativos de deudores en fase de embargo que es contestado con un fichero conteniendo la información disponible de los pagadores que constan asociados a los deudores como trabajadores en activo. Aunque la información no está depurada todo lo deseable (trabajadores agrícolas temporeros asociados a autónomos del campo) es una herramienta muy útil que permite automatizar en una buena medida este procedimiento de embargo elevando de forma significativa el número de actuaciones con resultados muy positivos.

En estos momentos, estamos empeñados en desarrollar procedimientos similares con las Mutualidades de funcionarios, principalmente MUFACE, así como con el INSS en relación a las pensiones.

4. OTRAS POSIBILIDADES FUTURAS DE COLABORACIÓN INTERADMINISTRATIVA

1) Ministerio de Administraciones Públicas.

D) Un proyecto de gran significación que pronto verá la luz, con una enorme trascendencia para el conjunto de las Administraciones públicas, es el carnet o DNI electrónico. Estas tarjetas incorporarán un chip conteniendo además de los datos identificativos del titular, el código de usuario y la firma electrónica del mismo. Debemos considerar las enormes posibilidades que abre para nuestros servicios esta nueva solución.

- a) En primer lugar, para operar en internet, los contribuyentes no tendrán que realizar un complicado proceso para la obtención del certificado de usuario. Automáticamente dispondremos de todos los contribuyentes con disposición de operar en entornos seguros sin necesidad de realizar actuación alguna.
- b) En segundo lugar, se consigue la independencia del usuario para actuar, con respecto al ordenador donde se encuentra instalado el navegador que mantiene el certificado de usuario. Ya se podrá operar desde cualquier ordenador o Punto de información que tengamos instalado. Con solo introducir la tarjeta se reconoce al visitante y se le pueden facilitar servicios de forma inmediata sin necesidad de más verificaciones: Emisión de duplicados de abonarés, obtención de certificados, consulta de deudas pendientes, etc....
- c) En la atención por ventanilla se puede capturar toda la información identificativa del visitante sin necesidad de teclear y sin riesgo de errores, reduciendo los tiempos de atención.

II) Otra iniciativa abierta de colaboración con el Ministerio para las Administraciones Públicas, es la creación de un banco de datos nacional de contribuyentes con los datos identificativos y domicilios disponibles en cada Administración. Me consta que se han iniciado conversaciones desde la FEMP para hacer viable esta solución que aportaría enormes ventajas para la correcta identificación y localización de contribuyentes.

2) Comunidades Autónomas.

En Andalucía, las Diputaciones provinciales prestamos servicios de Recaudación en procedimiento ejecutivo a la Comunidad Autónoma.

En los últimos años, se ha avanzado de forma significativa en la normalización de los procedimientos para el intercambio de información, en lo que se refiere a la emisión de cargos y resultados de la gestión recaudatoria, sin embargo aún estamos

lejos de alcanzar los mecanismos de coordinación necesarios para mejorar la eficiencia del servicio.

Resultaría muy conveniente que en el ámbito de la Comunidades Autónomas, se desarrollaran Convenios de colaboración para el suministro de información necesaria en el ejercicio de las funciones de gestión tributaria y recaudación, de forma semejante a como se viene haciendo con la AEAT.

3) Otros Servicios provinciales y municipales de Recaudación.

De igual forma, entre las Administraciones locales, tanto provinciales como municipales, podrían desarrollarse acuerdos marco para el intercambio de información, utilizando procedimientos telemáticos normalizados (rápidos y seguros), así como la prestación de asistencia para la realización de actuaciones en el ámbito territorial respectivo.

Considero que este campo de colaboración, podría aportar importantes ventajas para agilizar y hacer más eficaces muchos procedimientos gestión tributaria y recaudación.

LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS

Ángela Acín Ferrer

(Gerente de Órgano de Gestión Tributaria - Diputación de Barcelona)

- 1. REFERENCIA A LOS PRECEPTOS DE LA LEY 58/2003, DE 17 DE DICIEMBRE, GENERAL TRIBUTARIA RELATIVOS A LA MATERIA.**
- 2. PROPUESTAS PARA SIMPLIFICAR Y MODERNIZAR LAS NOTIFICACIONES, EN EL ÁMBITO DE LA NORMATIVA VIGENTE.**
- 3. PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN LEGAL PARA REDUCIR LOS COSTES DE NOTIFICACIÓN Y MEJORAR SU EFICIENCIA.**

ANEXO 1. Condiciones particulares del convenio suscrito entre el ORGT y correos.

ANEXO 2. Artículos de la Ordenanza General de Gestión, Inspección y Recaudación del ORGT, relativos a notificaciones administrativas.

ANEXO 3. Artículo publicado en la revista «La administración práctica», relativo a una propuesta de simplificación de las notificaciones de multas de circulación.

ANEXO 4. STS 21649 (BOE 27-12-04) A efectos del artículo 59.2 de la Ley 30/92, es válida cualquier notificación que guarde una diferencia de al menos sesenta minutos a la hora en que se práctico el primer intento de notificación.



1. REFERENCIA A LOS PRECEPTOS DE LA LGT, REGULADORES DE LAS NOTIFICACIONES

Los preceptos contenidos en los artículos 109 a 112 de la LGT relativos a notificaciones parecen estar orientados a facilitar algo la notificación tributaria, pero desde luego no recogen las múltiples preocupaciones y observaciones que los representantes de las entidades locales habían formulado, en orden a conseguir un sistema más efectivo y menos costoso para notificar los actos tributarios locales.

Cierto es que la disposición adicional cuarta, apartado 3 de la LGT prevé que “las entidades locales, dentro del ámbito de sus competencias, podrán desarrollar lo dispuesto en esta ley mediante la aprobación de las correspondientes ordenanzas fiscales”. Tal previsión puede constituir un potente marco para regular aspectos del procedimiento tributario local, siempre que no se vulnere lo dispuesto en la LGT, o en sus Reglamentos de desarrollo. Intentaremos explorar algunas vías de regulación, aunque el desconocimiento de los términos de los Reglamentos estatales –de Recaudación, de Revisión, de Aplicación de los tributos-, necesariamente deben condicionar las posibles propuestas.

En el artículo 102.3 de la LGT se establece que en los tributos de cobro periódico por recibo, una vez notificada la liquidación correspondiente al alta en el respectivo registro, padrón o matrícula, podrán notificarse colectivamente las sucesivas liquidaciones mediante edictos que así lo adviertan.

El aumento de base imponible sobre la resultante de las declaraciones deberá notificarse al contribuyente con expresión concreta de los hechos y elementos adicionales que lo motiven, excepto cuando la modificación provenga de revalorizaciones de carácter general autorizadas por las leyes.

Vemos que con este precepto, similar al artículo 124.3 de la lgt anterior, se da cobertura jurídica a la notificación de nuestros tributos de vencimiento periódico (recibos).

Subsisten las tradicionales preguntas:

- ¿Cómo se lleva a cabo materialmente la notificación colectiva?
- Si convenimos que, mediante la exposición pública de padrones, se realiza la notificación colectiva, ¿durante cuánto tiempo debe exponerse?
- ¿El período de exposición pública debe ser necesariamente anterior al de inicio del período de pago voluntario?

El artículo 112 de la LGT regula la notificación por comparecencia, de forma un poco más sencilla que el artículo 105.6 de la anterior LGT. Recordemos del nuevo artículo 112 de la LGT los puntos siguientes:

- a) Con carácter general, deberemos realizar dos intentos de notificación personal



en el domicilio fiscal del obligado, o en el domicilio designado por el interesado si se trata de un procedimiento iniciado a solicitud del mismo; no obstante, será suficiente un solo intento cuando el destinatario conste como desconocido en dicho domicilio.

- b) Cuando los intentos de notificación personal resulten infructuosos, se citará al obligado, o a su representante, para ser notificados por comparecencia, por medio de anuncios en el BOP (en nuestro caso). Estos anuncios podrán exponerse en la oficina de la Administración del último domicilio fiscal conocido; es importante este carácter potestativo de la exposición, que contrasta con la obligatoriedad de la publicación del anterior artículo 105.6 de la lgt, la cual origina un trabajo considerable y produce resultados totalmente insatisfactorios.
- c) El plazo para que los obligados comparezcan, al objeto de ser notificados, que se establece en el artículo 112 de la LGT es de 15 días naturales, frente al anterior de diez días. Transcurrido el plazo previsto sin comparecer, la notificación se entenderá producida a todos los efectos legales el día siguiente al del vencimiento del plazo señalado.
- d) Es muy importante la previsión incorporada en el punto 3 del artículo 112, según la cual cuando el inicio de un procedimiento o cualquiera de sus trámites se entiendan notificados por no haber comparecido el obligado tributario se le tendrá por notificado de las sucesivas actuaciones y diligencias de dicho procedimiento.

Por supuesto, se reconoce el derecho del obligado de comparecer en cualquier momento de la tramitación del procedimiento. Además, respecto a actuaciones singularmente relevantes, como pueden ser las liquidaciones que se dicten, o los acuerdos de enajenación de los bienes embargados, deberemos notificar aplicando todo lo previsto en el precepto y por tanto realizando los intentos de entrega personal.

Por cierto que ha desaparecido la referencia a las notificaciones telemáticas, recogida en el apartado 8 del vigente artículo 105 y sin duda la omisión se debe a que ya existe una norma reglamentaria que con mayor nivel de concreción regula esa práctica.

2. PROPUESTAS PARA SIMPLIFICAR Y MODERNIZAR LAS NOTIFICACIONES, EN EL ÁMBITO DE LA NORMATIVA VIGENTE

La nueva regulación, combinada con todas las posibilidades que nos ofrece el uso de Internet, la práctica de notificaciones por vía telemática, o el uso de la firma electrónica, puede contribuir a agilizar la práctica de tan alto número de notificaciones como las entidades locales deben llevar a cabo cada año.



Con el ánimo de exponer algunas experiencias prácticas que quizás puedan resultar de interés para los compañeros, me referiré a ciertas actuaciones que se llevan a cabo en la gestión de los ingresos de derecho público municipales que el Organismo de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona (en adelante ORGT) realiza por delegación de los Municipios.

Ejecución del convenio suscrito con Correos para realizar el tercer intento de notificación

El Convenio suscrito entre la Diputación de Barcelona y Correos, recoge que el cartero debe, si es necesario, pasar dos días diferentes por el domicilio del interesado para entregar personalmente la notificación y si ambos intentos resultaran infructuosos, se depositará una nota en el buzón indicando que se puede recoger la notificación durante siete días naturales en las oficinas de Correos. Transcurrido este plazo sin que la notificación hubiera sido recibida, el cartero debe pasar por el domicilio del interesado y en “un tercer intento” depositar la notificación en el buzón. Tal actuación por supuesto no permite acreditar la recepción, ni cumplir las formalidades exigibles legalmente; no obstante, cuando los interesados se dan por notificados, la notificación despliega los efectos que le son propios.

Este complemento en el intento por conseguir el conocimiento de los particulares ha servido para que los Juzgados Contencioso-Administrativos hayan declarado la validez de la notificación edictal, en numerosas ocasiones, al entender que la Administración ha realizado con razonable eficacia (y coste..) las actuaciones posibles.

Correos nos informa de las incidencias del proceso de notificación a través de los medios informáticos asociados al SICER. Se escanean las tarjetas de acuse de recibo, de forma que su imagen es consultable por las oficinas del ORGT y por los particulares. Cuando es preciso aportar en un contencioso el comprobante de la recepción, o la práctica de la notificación, la impresión de la imagen electrónica, autenticada por Asesoría Jurídica, es prueba suficiente.

Propuesta de simplificación de las notificaciones de multas de tráfico

Para simplificar el procedimiento de notificar las denuncias y sanciones por infracciones a la Ley de Seguridad Vial, y a la vez intentar defendernos de las prácticas irregulares de determinadas empresas “quitamultas”, hemos modificado el contenido de nuestros anuncios en el Boletín Oficial de la Provincia, en el sentido que comentaremos y se describe en documento anexo.

Notificaciones telemáticas a empresas de alquiler de coches sin conductor

Las multas de circulación impuestas a vehículos propiedad de empresas de alquiler de coches sin conductor, pueden ser notificadas en una dirección electrónica asignada por el ORGT, cuando se ha suscrito el correspondiente protocolo. El receptor de la notificación puede responder por vía telemática, indicando los datos del conductor en el momento de la infracción.

Con tal actuación, se consigue reducir los costes de la notificación, aumentar su efectividad y conocer puntualmente la identidad de quien conducía el vehículo, extremo fundamental para poder remitir la notificación al mismo.

Respecto a la práctica de notificaciones telemáticas, con carácter general, comentaremos las previsiones de la Ordenanza General del ORGT.

3. PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN LEGAL PARA REDUCIR LOS COSTES DE NOTIFICACIÓN Y MEJORAR SU EFICIENCIA.

Las Corporaciones locales deben practicar un número muy alto de notificaciones con acuse de recibo, que en buena parte de los casos, suponen un coste totalmente desproporcionado con la cuota a recaudar.

Para ilustrar esta afirmación, citamos que las tarifas de Correos aprobadas por Orden del Ministerio de Fomento de 22-12-2004 suponen que por una carta sin acuse de recibo se ha de pagar 0.28 euros, y por una carta certificada 2.21 euros, que nos parece un importe excesivo.

Aunque cada Corporación, en función de su volumen, podrá obtener bonificaciones, resulta inasumible la obligación de realizar las notificaciones que ahora son preceptivas cuando se trata de ingresos de pequeña cuantía.

Pensemos en una multa de tráfico de 30 euros para cuya recaudación hemos debido practicar tres intentos de notificación personal: denuncia, sanción, providencia de apremio..., para acabar declarando el fallido del crédito!

Además del coste económico de los intentos de notificación personal, el régimen actual obliga a la publicación en el BOP, actuación que comporta un nuevo coste y cuya utilidad es tan discutible...

En orden a modificar el régimen de notificaciones proponemos:

a) Diferenciar la forma de notificación en función de la cuantía de la liquidación.

Así, para deudas de importe inferior a 300 euros se podía permitir la notificación por correo ordinario. Piénsese que esta notificación cuesta (al ORGT) 0,168 euros

mientras que la notificación con acuse de recibo cuesta 1,522 euros. Por otra parte, la práctica demuestra que se recibe un porcentaje más alto de notificaciones cuando se remiten por correo ordinario, ya que, con los actuales hábitos de los ciudadanos, es frecuente no encontrar en el domicilio a un receptor de la notificación.

b) Revisar el número y la forma de las notificaciones preceptivas

Se debería analizar con rigor si, para garantizar el conocimiento del ciudadano, es imprescindible realizar la multiplicidad de notificaciones con acuse de recibo que actualmente hemos de practicar.

Quizás se puede concluir que, si en el momento de la liquidación se notificó con claridad las distintas fases del procedimiento recaudatorio, con posterioridad podía ser suficiente la remisión de un documento de pago, o simples recordatorios, por el medio de correo ordinario. Particularmente cabría esta conclusión cuando se trata de recaudar cuotas de reducido importe.

Asimismo, debe revisarse la necesidad de publicar interminables anuncios de citación para comparecer, en los términos del artículo 112 de la LGT, pues no son leídos por los interesados y suponen un coste muy alto para la Administración. Por otro lado, el Ente local que ha publicado tales anuncios carece de seguridad jurídica sobre la validez de la notificación, pues con frecuencia los Tribunales declaran que, al no haberse realizado suficientemente los intentos de notificación personal, resulta impropcedente la publicación de edictos con objeto de citar a los interesados para que comparezcan en la Administración.

La publicación en el BOP podía ser sustituida por edictos publicados en el Ayuntamiento, de modo similar a lo previsto para procedimientos de valoración colectiva de carácter general y parcial, en el artículo 29.2 del Texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto 1/2004, de 5 de marzo.

Respecto a la simplificación de los datos contenidos en los edictos del BOP, comentaremos en la última sesión una propuesta, aplicable a las notificaciones de multas.

c) Uso de medios electrónicos

La previsión legal de ampliar los supuestos en que la notificación por correo ordinario fuera eficaz, se podría complementar con algunas utilidades derivadas de las innovaciones tecnológicas. Por ejemplo:

- Cualquier ciudadano, mediante su DNI, podría consultar por Internet si tiene notificaciones por recibir, o si se le han notificado determinados actos durante el último mes.

- El interesado, mediante la introducción del NIF y algún código personal que sólo él conoce, podría consultar por Internet más detalles de los procedimientos que le afectan.

- El interesado, provisto de certificado digital de identificación, podría acceder al nivel superior de información relativo a sus datos tributarios.

Además, los ciudadanos que comuniquen a la Administración su dirección de correo electrónico, o su teléfono móvil, podrán recibir su notificación por este medio.

Parece que cada vez son más numerosos los ciudadanos que disponen de correo electrónico en su domicilio, pero además no sería descabellado que la norma permitiera recibir notificaciones de la Administración en el correo del lugar de trabajo.

También conocemos de algunos Ayuntamientos que ofrecen a sus vecinos la disponibilidad de una dirección electrónica, que perfectamente puede funcionar a modo de buzón.

d) Clarificar los términos de la notificación colectiva

El artículo 102.3 de la LGT dispone que:

“En los tributos de cobro periódico por recibo, una vez notificada la liquidación correspondiente al alta en el respectivo registro, padrón o matrícula, podrán notificarse colectivamente las sucesivas liquidaciones mediante edictos que así lo adviertan.”

Para los entes locales son muy importantes las notificaciones colectivas, porque buena parte de sus ingresos tienen la condición de tributos de cobro periódico por recibo.

Entendemos que la notificación colectiva se produce mediante la exposición al público del padrón, pero convendría aclarar que es así y también determinar el período mínimo de la exposición pública del mismo y las fechas en que deba iniciarse, o finalizar.

e) Establecer la gratuidad de los anuncios oficiales a cuya inserción obligue una norma legal o reglamentaria

Si el criterio general es que las Administraciones no deben pagar por sus anuncios oficiales -con las escasas excepciones en que el coste sea repercutible a los interesados-, las Entidades locales deben exigir que dicho criterio se aplique en todas las esferas de la Administración.

En la actualidad, Ayuntamientos y Diputaciones están pagando cantidades importantes a los boletines oficiales de la Comunidad Autónoma por la publicación de anuncios obligatorios no repercutibles a terceros.

f) Establecer una previsión para practicar las notificaciones a extranjeros

Con el sistema actual, cuando no es posible entregar la notificación al extranjero, o su representante, de modo personal, resulta casi imposible la notificación, por la negativa de los consulados a colaborar con las entidades locales.

Al efecto de proponer algunas medidas para la efectividad de modificar la regulación de las notificaciones administrativas, indicamos lo siguiente:

PROPUESTA a) – Que la Ley de Haciendas Locales incorpore un artículo de contenido similar al siguiente:

“Artículo ...

- 1. La notificación de los actos de gestión, liquidación y recaudación de los tributos locales y de los restantes ingresos de Derecho público de las Entidades locales se llevará a cabo conforme a lo previsto en los puntos siguientes.*
- 2. En los tributos y otros ingresos de derecho público de cobro periódico, una vez notificada la liquidación correspondiente al alta en el respectivo registro, padrón o matrícula, las sucesivas liquidaciones se notificarán colectivamente mediante edictos publicados en el Ayuntamiento titular del ingreso, los cuales quedarán expuestos durante un plazo no inferior a quince días. Este procedimiento de notificación será aplicable siempre que no se produzcan variaciones esenciales en los elementos determinantes de la cuota a liquidar, o cuando la modificación provenga de revalorizaciones de carácter general autorizadas por las Leyes, o por la correspondiente Ordenanza.*
- 3. Las notificaciones de actos de gestión y recaudación diferentes de las previstas en el apartado anterior se practicarán en el domicilio o lugar señalado por el interesado o su representante.*

Con este fin, los obligados al pago deberán declarar ante la Entidad local su domicilio fiscal.

La Entidad local podrá rectificar el domicilio de los obligados al pago, comprobando los datos del padrón de habitantes o por otro medio pertinente.

- 4. Cuando no sea posible efectuar la notificación al obligado tributario o a su representante por causas no imputables a la Administración e intentada al menos dos veces en el domicilio fiscal, o en el designado por el interesado si se trata de un procedimiento iniciado a solicitud del mismo, se harán constar en el expediente las circunstancias de los intentos de notificación. Será suficiente un sólo intento cuando el destinatario conste como desconocido en dicho domicilio o lugar.*

En este supuesto, se citará al obligado o a su representante para ser notificados



por comparecencia por medio de anuncios que se publicarán en el Boletín Oficial de la Provincia y en el tablón de edictos de la Entidad local.

La publicación se realizará los días 5 y 20 de cada mes o, en su caso, en el día inmediato hábil posterior.

5. *En la publicación constará la relación de notificaciones pendientes con indicación del obligado tributario o su representante, el procedimiento que las motiva, el órgano competente de su tramitación y el lugar y plazo en que el destinatario de las mismas deberá comparecer para ser notificado. En todo caso, la comparecencia deberá producirse en el plazo de 15 días naturales, contados desde el siguiente al de la publicación del anuncio.*

Transcurrido dicho plazo sin comparecer, la notificación se entenderá producida a todos los efectos legales el día siguiente al del vencimiento del plazo señalado.

6. *En los expedientes relativos a la gestión o recaudación de ingresos de derecho público, cuyo importe no exceda de 300 euros, cuando el inicio del procedimiento o cualquiera de sus trámites se entiendan notificados por no haber comparecido el obligado tributario o su representante, se le tendrá por notificado de las sucesivas actuaciones y de dicho procedimiento, y se mantendrá el derecho que le asiste a comparecer en cualquier momento del mismo.*

7. *En los términos previstos en las Ordenanzas fiscales, se podrá practicar la notificación mediante el empleo y utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos cuando el interesado haya señalado dicho medio como preferente o consentido expresamente su utilización. A tales efectos, el interesado podrá indicar una dirección de correo electrónico, en la cual recibirá el aviso de notificación, o bien solicitar que la Administración le asigne una dirección electrónica, en la cual se depositarán las notificaciones relativas al interesado.*

8. *Lo dispuesto en los apartados anteriores resultará de aplicación a las notificaciones que deban practicarse a obligados al pago cuyo último domicilio conocido radicara en un país extranjero.*

9. *Las publicaciones en Boletines Oficiales de la Provincia, o de las Comunidades Autónomas, que, en cumplimiento de un precepto legal, deben ordenar las entidades locales, serán gratuitas, salvo en los supuestos en que su coste sea repercutible a terceros.”*

PROPUESTA b) – Que las ordenanzas generales de las Entidades locales puedan regular, en desarrollo de la LGT, el procedimiento para practicar las notificaciones administrativas.



ANEXO 1. CONDICIONES PARTICULARES DE PRESTACIÓN DE SERVICIO DEL ORGT DE LA DIPUTACIÓN DE BARCELONA

DESCRIPCIÓN DEL SERVICIO DE NOTIFICACIONES CON DOS INTENTOS DE ENTREGA, PERMANENCIA EN LISTA Y POSTERIOR REPARTO CON CARÁCTER ORDINARIO – INFORMACIÓN INFORMATIZADA (S.I.C.E.R.)

ESPECIFICACIONES

Primera.- El Organismo de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona, presentará sus remesas de notificaciones separadas del resto de correspondencia, diferenciadas con clave distinta para cada remesa, bajo la modalidad de Franqueo Pagado, clasificadas por códigos postales y acompañadas de los siguientes documentos:

- Relación resumen de envíos por código postal por duplicado
- Nota de entrega FP-1 por triplicado, especificando en estas la palabra NOTIFICACIONES.

Los envíos traerán impreso en lugar visible, un código de barras identificativo del envío (utilizando un código único denominado Código de Envío Registrado – Código de ER en formato CODE-128), el número de certificado, el número de remesa y la leyenda NOTIFICACIÓN.

La definición del procedimiento de intercambio de información, el contenido, formato etc. vendrán descritos en especificaciones aparte (especificaciones S.I.C.E.R.)

Segunda.- Correos llevará a cabo un primer intento de entrega como NOTIFICACIÓN en reparto ordinario. Si el intento resultase infructuoso se realizará un segundo intento a los dos días hábiles del primero en horario diferente.

Si este resultase también infructuoso, se dejará un Aviso de Llegada en el buzón informando de la permanencia del envío en las oficinas de Correos durante 7 días naturales.

Agotado el plazo de permanencia en dichas oficinas, se llevará a cabo un tercer reparto, depositándolo en el buzón domiciliario como carta ordinaria y devolviéndose el aviso de recibo con la respuesta no entregado en lista - DEPOSITADO EN BUZÓN.

Tercera.- Correos informará del resultado de los eventos por el procedimiento acordado en el plazo máximo siguiente:

- Correos informará diariamente de los eventos vía informática.
- La distribución de los envíos deberá llevarse a cabo en un plazo máximo de 20 días naturales desde la fecha de depósito.

· La devolución de los avisos de recibo se realizará en el periodo más breve posible sin superar los 30 días naturales desde la fecha de depósito.

· Correos emitirá certificación de todos los envíos que no estén informados o cuyo aviso de recibo no haya sido devuelto una vez transcurridos 60 días naturales desde la fecha de su depósito.

· En el caso que, una vez transcurridos 90 días naturales desde la fecha de su depósito, se encuentre pendiente de devolución la certificación o el aviso de recibo de más de un 0,15% de los envíos de una remesa, el O.R.C.T. solicitará la indemnización que el reglamento de Correos establece por la pérdida de envío certificado por el exceso del citado porcentaje.

Cuarta.- La prestación del este servicio adicional (apartado segundo, la realización de un tercer reparto en carácter ordinario posterior a la permanencia en lista de oficina), tendrá ámbito autonómico (Cataluña), otorgándose el tratamiento de notificación convencional a las dirigidas al ámbito geográfico que trascienda el señalado.

Quinta.- Se constituirá una Comisión de Seguimiento del convenio, con competencias para valorar la ejecución de proponer medidas en orden a corregir posibles deficiencias. Estas reuniones se celebrarán con la frecuencia que demande el correcto desarrollo del acuerdo, a petición de cualquier parte.

ANEXO 2. ARTÍCULOS DE LA ORDENANZA GENERAL DEL ORGT, RELATIVOS A NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS

Artículo 15 - Aprobación de padrones

1.- Los padrones se elaborarán en el Departamento de Informática del ORGT y serán verificados por los técnicos competentes del Servicio de Gestión Tributaria.

2.- La aprobación de los padrones es competencia del Gerente del ORGT.

3.- Se remitirá a los Ayuntamientos una copia de los padrones aprobados con la diligencia correspondiente, al efecto de su seguimiento y contabilización.

La remisión puede realizarse mediante archivo informático, que incorporará la firma electrónica del jefe del Departamento gestor del respectivo concepto de ingreso.

4.- Por razones de coste y eficacia, no se practicarán liquidaciones incorporadas en padrón, cuando resulte cuotas inferiores a 6 EUR, en relación a los tributos siguientes:

- Impuesto sobre bienes inmuebles
- Impuesto sobre actividades económicas

Artículo 16 - Calendario fiscal

1.- A final de año se aprobarán mediante resolución de Gerencia, los períodos de pago de los tributos de vencimiento periódico de los Ayuntamientos y otras entidades de derecho público de la provincia que hayan delegado funciones de gestión y recaudación tributarias a favor del ORGT.

2.- El calendario fiscal se publicará en el Boletín Oficial de la Provincia y en el tablón de edictos de los Servicios Centrales y de la Unidad periférica del ORGT, además del tablón de edictos del Ayuntamiento correspondiente.

Asimismo, por Internet, desde la página web del ORGT y, en su caso, de los Ayuntamientos titulares, se informará de los plazos de pago para cada tributo.

3.- Con carácter general, el ORGT propondrá cada año un calendario de cobro de los tributos de carácter periódico, coincidente con el de ejercicios anteriores.

Artículo 17 - Exposición pública de padrones

1.- El plazo de exposición pública de los padrones será de un mes, a contar desde quince días antes de iniciarse los respectivos períodos de cobro.

2.- Las variaciones de las deudas tributarias y otros elementos tributarios originados por la aplicación de modificaciones introducidas en la ley y las ordenanzas fis-

cales reguladoras de los tributos, o resultantes de las declaraciones de variación reglamentarias que haya de presentar el sujeto pasivo, serán notificadas colectivamente, al amparo de lo que prevé el artículo 102 de la Ley General Tributaria.

3.- Contra la exposición pública de los padrones, y de las liquidaciones integrantes de éstos se podrá interponer recurso de reposición ante el Gerente del ORGT, previo al contencioso-administrativo, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de finalización del período de exposición pública de los correspondientes padrones.

Artículo 18 - Anuncios de cobranza

1.- El anuncio del calendario fiscal regulado en el artículo anterior podrá cumplir, además de la función de dar a conocer la exposición pública de padrones, la función de publicar el anuncio de cobranza a que se refiere el Reglamento General de Recaudación.

Para que se cumpla tal finalidad deberán constar también los siguientes extremos:

- Medios de pago: dinero de curso legal o cheque nominativo a favor del ORGT. Asimismo se podrá pagar mediante el documento remitido a los sujetos pasivos, provisto de código de barras, en los cajeros habilitados a este efecto, o por Internet, utilizando tarjeta de crédito o bien ordenando el cargo en cuenta bancaria.

- Lugares de pago: En las entidades colaboradoras que figuran en el documento de pago, o, excepcionalmente en las oficinas del ORGT. La oficina virtual del ORGT cuya dirección es <http://orgt.diba.es>, facilita la realización de pagos por Internet.

- Advertencia de que, transcurridos los plazos señalados como períodos de pago voluntario las deudas serán exigidas por el procedimiento de apremio y devengarán el recargo de apremio, intereses de demora y las costas que se produzcan.

2.- Cuando la deuda no ingresada dentro del período de pago voluntario se satisfaga antes que haya sido notificada la providencia de apremio, el recargo será del 5 por 100 y no se exigirán los intereses de demora.

Artículo 22 - Notificación de las liquidaciones de vencimiento singular

1.- En los supuestos de liquidaciones de tasas por prestación de servicios, o por autorización para utilizar privativamente o aprovechar especialmente el dominio público, siempre que sea posible se notificará personalmente al presentador de la solicitud.

2.- Para notificar otras liquidaciones de ingreso directo diferentes a las previstas en el apartado 1), se expedirá un documento de notificación en el que deberán constar:



- a) Los elementos esenciales de la liquidación.
- b) Medios de impugnación, plazos de interposición de recursos y lugares donde se pueden presentar (ayuntamiento titular u oficina del ORGT) y órgano ante el que se puede interponer.
- c) Los lugares, plazos y formas en que debe ser satisfecha la deuda tributaria.

3.- La notificación se practicará por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción, así como la fecha, la identidad del receptor y el contenido del acto notificado.

4.- La notificación se practicará en el domicilio o lugar señalado por el interesado o su representante. Cuando ello no fuera posible, en cualquier lugar adecuado al efecto.

Con carácter general, se realizarán dos intentos de notificación, pero será suficiente un sólo intento cuando el destinatario conste como desconocido en el domicilio designado.

En el primer intento de notificación puede ocurrir:

a) Que la notificación sea entregada al interesado. En este caso el notificador ha de devolver al ORGT el acuse de recibo con la firma del receptor y la fecha en que tuvo lugar la recepción.

b) Que la notificación se entregue a persona distinta del interesado. En este caso deberá constar en el acuse de recibo la firma e identidad de la persona que se hace cargo de la notificación.

c) Que el interesado o su representante rechace la notificación. En este caso se especificarán las circunstancias del intento de notificación y se tendrá por efectuada.

d) Que no sea posible entregar la notificación. En este caso el notificador registrará en la tarjeta de acuse de recibo el motivo que ha imposibilitado la entrega, así como el día y hora en que ha tenido lugar el intento de notificación.

5.- En el supuesto del punto 4, relativo al intento de notificación personal con resultado infructuoso, por ausencia del interesado, se procederá a un segundo intento, en día y hora diferentes a aquellos en que tuvo lugar el primer intento. De resultar infructuosos los dos intentos de entrega personal, se dejará en el buzón aviso para que el interesado pase por la lista de Correos a recoger la notificación durante el plazo de siete días naturales. En caso que, dentro de este plazo, no se hubiera recogido la notificación, se depositará en el buzón del inmueble indicado como domicilio.

6.- En todo caso, a la vista del acuse de recibo devuelto al ORGT, deberá ser posible conocer la identidad del notificador.

7.- La entrega material del documento-notificación podrá hacerla Correos, un notificador municipal o personal del ORGT.

8.- Las notificaciones se podrán practicar por vía telemática, conforme se establece en la Sección VII de la presente Ordenanza.

Artículo 23 - Notificación de las liquidaciones por tributos de vencimiento periódico

1.- Las cuotas y los otros elementos tributarios cuando no constituyen altas en los respectivos registros, sino que se refieren a un hecho imponible ya notificado individualmente al sujeto pasivo, serán notificadas colectivamente, al amparo de lo que prevé el artículo 102.3 de la Ley General Tributaria.

2.- La notificación colectiva a la que se refiere el apartado anterior afecta a las liquidaciones incluidas en los padrones de tributos y precios públicos de vencimiento periódico.

3.- La exposición pública de los padrones regulada en el artículo 17 de la presente Ordenanza constituye el medio por el cual el ORGT realizará la notificación colectiva de las correspondientes liquidaciones.

Artículo 24 - Publicación en el Boletín Oficial de la Provincia y otros lugares reglamentarios

1.- A los efectos de practicar las notificaciones colectivas a que se refiere el artículo anterior, se anunciará en el Boletín Oficial de la Provincia la exposición pública de los padrones.

2.- Respecto a las notificaciones de las liquidaciones de ingreso directo, de resultar infructuosos los dos intentos de entrega personal de la notificación establecidos en el apartado 5 del artículo 22, se citará al interesado o a su representante con el objeto de llevar a cabo la notificación por comparecencia, mediante anuncios que se publiquen, por una sola vez para cada uno de los interesados, en el Boletín Oficial de la Provincia. En la publicación constará la relación de notificaciones pendientes, con indicación del sujeto pasivo, obligado tributario o representante, procedimiento que las motiva, órgano responsable de su tramitación, lugar y plazo donde debe comparecer para ser notificado. En todo caso la comparecencia se producirá en el plazo de quince días, a contar desde el siguiente al de la publicación del anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia.

Cuando transcurrido el plazo indicado no se hubiera comparecido, la notificación se entenderá producida a todos los efectos legales desde el día siguiente al del vencimiento del plazo para comparecer.

3.- De las actuaciones realizadas conforme a lo anteriormente señalado, deberá quedar constancia en el expediente, además de cualquier circunstancia que hubiere impedido la entrega en el domicilio designado para la notificación.

4.- En los supuestos de publicaciones de actos que contengan elementos comunes, se publicarán de forma conjunta los aspectos coincidentes, especificándose solamente los aspectos individuales de cada acto.

5.- Las notificaciones anteriores se publicarán, también, en los tablones de edictos de las oficinas del ORGT correspondientes al último domicilio conocido del deudor.

A estos efectos, se determinará la oficina de exposición según los criterios siguientes:

a) Cuando el último domicilio conocido sea en un municipio que ha delegado la recaudación de sus tributos en el ORGT, se expondrá el edicto en la oficina donde se gestionen los tributos del ayuntamiento respectivo.

b) Cuando el último domicilio conocido sea en un municipio de la provincia de Barcelona que no ha delegado la recaudación de sus tributos en el ORGT, se expondrá el edicto en la Unidad del ORGT más próxima a este municipio y asimismo en las oficinas centrales.

c) Cuando el último domicilio conocido sea un municipio de otra provincia, el edicto se expondrá en las oficinas centrales del ORGT.

6.- Cuando el inicio de un procedimiento o cualquiera de sus trámites se entiendan notificados por no haber comparecido el obligado tributario o su representante, se le dará por notificado de las sucesivas actuaciones y diligencias de este procedimiento. Sin embargo, las liquidaciones que se dicten en el procedimiento y los acuerdos de enajenación de los bienes embargado deberán ser notificados de acuerdo con lo que se establece en este capítulo.

Artículo 146 - Notificaciones telemáticas

1.- Podrá practicarse la notificación por medios telemáticos a los interesados cuando así lo hayan manifestado expresamente, bien indicando el medio telemático como referente para la recepción de notificaciones en su solicitud, escrito o comunicación, o bien consintiendo dicho medio a propuesta del servicio del ORGT competente.

2.- A los efectos previstos en el apartado anterior, el ORGT posibilita que las personas obligadas al pago de tributos y otros ingresos de derecho público municipales, cuya gestión le corresponde por delegación de los ayuntamientos, pueda disponer de una dirección electrónica donde recibir las notificaciones que realice el ORGT.

3.- La dirección electrónica donde se recibirán las notificaciones deberá cumplir los requisitos siguientes:

a) Poseer identificadores de usuario y claves de acceso para garantizar la exclusividad de su uso.

b) Contar con mecanismos de autenticación que garanticen la identidad del usuario.

c) Contener mecanismos de cifrado para proteger la confidencialidad de los datos.

4.- La dirección electrónica, facilitada por el ORGT tendrá vigencia indefinida, excepto en los supuestos en que se solicite su revocación por el titular, por fallecimiento de la persona física o extinción de la personalidad jurídica, cuando una resolución administrativa o judicial así lo ordene o por el transcurso de tres años sin que se utilice para la práctica de notificaciones, supuesto en el cual se inhabilitará la dirección electrónica única, comunicándose así al interesado.

5.- El sistema de notificación establecido por el ORGT acreditará la fecha y hora de la notificación en la dirección electrónica asignada al interesado y el acceso de éste al contenido del mensaje de notificación, así como cualquier causa técnica que imposibilite el acceso. Cuando existiendo constancia de la recepción de la notificación en la dirección electrónica, transcurran diez días naturales sin que acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada.

ANEXO 3. LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS DE MULTAS DE TRÁFICO

Referencia a la situación actual

Las Entidades locales que recaudan multas de tráfico (Ayuntamientos y Diputaciones, por delegación de aquéllos) deben practicar gran número de notificaciones administrativas, relativas, con carácter general, en las fases procedimentales de denuncia, sanción y providencia de apremio.

Dichas notificaciones se han de ajustar a lo previsto en el artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC)

En la práctica, ello supone que si, en el primer intento de notificación no se puede entregar personalmente el documento al interesado, se ha de realizar un segundo intento dentro de los tres días siguientes y en una hora distinta.

Estas notificaciones generalmente se practican por el Servicio de Correos, en especial cuando el destinatario reside en un Municipio diferente que el emisor de la notificación; el objetivo por supuesto es poder entregar personalmente al interesado la notificación, en uno de esos intentos.

Recordemos que, tal como ha declarado el Tribunal Supremo en sentencia de fecha 28-10-2004 dictada en interés de la ley y publicada en el BOE de 27-12-04, se cumple el requisito de practicar la segunda notificación en “hora diferente” cuando entre la hora del primer intento y la hora del segundo existe una diferencia de al menos sesenta minutos.

Si ambos intentos han resultado infructuosos, se depositan las notificaciones en lista de Correos, a fin de que el interesado pueda recogerlas en el plazo de siete días. Incluso algunas Entidades locales han convenido con Correos la realización de un tercer intento, consistente en volver al domicilio del presunto infractor y depositar en el buzón la notificación.

Dicha actuación, de depósito en el buzón domiciliario, no permite cumplir las formalidades legales del procedimiento de notificación, puesto que no consta la firma del interesado, o su representante; no obstante, es de gran utilidad práctica, puesto que el propio documento de notificación es apto para realizar el pago en entidad bancaria colaboradora. Lo cual, en muchos casos, comporta que quienes desean aprovechar la ventaja de pagar con reducción, lo hagan con el documento depositado en el buzón, resultando por tanto innecesario efectuar posterior actuación dirigida a la notificación de la multa.

A pesar del meritorio empeño de las Entidades locales gestoras y recaudadoras de las multas de circulación para entregar personalmente a los interesados las notificaciones de denuncias, o sanciones, por infracciones a la Ley de Seguridad Vial, lo cierto es que son muy numerosos los expedientes sancionadores, en los que ha resultado imposible notificar personalmente. En este caso, resulta de aplicación el apartado 5 del citado artículo 59 de la LRJPAC, que textualmente prescribe:

“5. Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio a que se refiere el punto 1 de este artículo, o bien, intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento en su último domicilio, en el “Boletín Oficial del Estado”, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, según cual sea la Administración de la que proceda el acto a notificar, y el ámbito territorial del órgano que lo dictó.

En el caso de que el último domicilio conocido radicara en un país extranjero, la notificación se efectuará mediante su publicación en el tablón de anuncios del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.

Las Administraciones públicas podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán la obligación de notificar conforme a los dos párrafos anteriores.”

Para cumplir con lo que dispone el precepto enunciado, es preciso publicar interminables anuncios en el Boletín Oficial de la Provincia (en adelante BOP).

Problemas y defectos de las notificaciones edictales actuales

Los anuncios en el BOP comportan un considerable coste para la Administración anunciante y escasa efectividad para llevar al conocimiento del interesado el contenido del acto que se notifica.

Debemos valorar si son necesarios y proporcionados los datos que publicamos en el BOP, reflexionando sobre el hecho de que, en la fase de denuncia, sólo hay un presunto infractor y como tal parece que no merecería figurar plenamente identificado en un medio accesible al público.

Por otro lado, en la medida en que los boletines oficiales, y aun más los electrónicos son de permanente consulta, tenemos dudas sobre la procedencia de identificar tan plenamente a las personas contra las que se ha incoado un procedimiento sancionador.

En la práctica, en el anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Provincia, venimos haciendo constar los siguientes datos:

- a) Cuando se notifica la denuncia y la sanción (dos momentos diferentes):



- Municipio sancionador
- Matrícula vehículo
- Código de la infracción
- Lugar de los hechos (calle y número)
- Día y hora de la infracción
- Nombre y dos apellidos completos
- Importe de la multa

b) Cuando se notifica la providencia de apremio, los datos que aparecen en el BOP son:

- Municipio sancionador
- DNI de la persona sancionada
- Nombre y dos apellidos completos
- Matrícula del vehículo

En este punto, es muy importante recordar que el artículo 61 de la LRJPAC dispone que:

“Si el órgano competente apreciase que la notificación por medio de anuncios o la publicación de un acto lesiona derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el diario oficial que corresponda una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto y constancia de tal conocimiento. “

A la hora de efectuar tal apreciación, debemos considerar que el BOP es una fuente accesible al público, según el artículo 3 de la Ley 15/1999, Orgánica de Protección de datos de Carácter Personal y, como tal, consultable por cualquier persona. Es cierto que los datos procedentes de una fuente accesible al público no pueden incorporarse a un fichero privado sin conocimiento del interesado, pero es prudente establecer cautelas en relación a la consideración de ser excesivos los datos publicados.

A considerar también que en el título III de la misma Ley se reconocen un conjunto de derechos de las personas, entre los que se encuentra el de impugnar actos administrativos que impliquen una valoración de su comportamiento.. Incluso puede ocurrir que se hayan anunciado los datos identificativos de un presunto infractor equivocados, porque, por ejemplo, se produjo un error en la grabación de la matrícula por parte del agente denunciante..., o bien se acaban estimando las alegaciones del interesado, de forma que la multa no se impondrá.

Preocupados por los aspectos anteriores, y en particular por la protección de los derechos de los ciudadanos, hemos realizado un estudio de diversos textos de notifi-

caciones administrativas publicadas en boletines oficiales. Nos ha parecido interesante el contenido de los anuncios publicados por las Jefaturas de Tráfico, que en las notificaciones de denuncias y sanciones publican los siguientes datos:

- Número de expediente
- Primer apellido y primera letra del nombre
- DNI
- Municipio de la infracción
- Fecha de la denuncia
- Tipo de sanción

Propuesta de simplificación del anuncio de notificación en el BOP

La propuesta de reducción se efectúa en términos similares a los edictos que publican las Jefaturas de Tráfico.

En concreto, y respecto a las notificaciones de multas por infracciones a la Ley de Seguridad Vial, tipificadas en las ordenanzas municipales se propone:

No incluir en el edicto de notificación todos los datos personales, de DNI, nombre y dos apellidos, sino sustituir éstos por los datos de DNI, primer apellido e inicial del nombre.

Simultáneamente, si los medios técnicos de la Entidad local lo permiten, se puede ofrecer a los ciudadanos que lo soliciten y comuniquen a la Administración su teléfono móvil, o su dirección de correo electrónico, la transmisión de un mensaje cada vez que se imponga una multa a vehículos que les pertenecen.

MODELO DE EDICTO DE NOTIFICACIÓN EN LA FASE DE DENUNCIA

....., en uso de las facultades que tiene conferidas por delegación de los correspondientes Ayuntamientos acreedores,

HACE SABER: Que las personas que se indican en la relación anexa, que comienza por y finaliza por, han sido denunciadas por cometer presuntamente una infracción de las tipificadas en la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos de Motor y Seguridad Vial, Reglamento general de Circulación y Ordenanzas municipales de circulación, en el municipio que también se dice.

Lo que se notifica a través del presente edicto, en cumplimiento de lo previsto en los artículos 59.4 y 61 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico

de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, por haber resultado infructuosos los intentos de notificación personal domiciliaria, haciendo saber a los interesados la posibilidad que tienen de presentarse en las dependencias de a fin de conocer el estado de tramitación del expediente.

Se podrá obtener el beneficio de pago de la multa con bonificación, cuando sea preceptivo, si se hace efectiva antes de que se dicte resolución del expediente sancionador.

Lugares de pago:

Formas de pago:

Los interesados pueden alegar por escrito ante el Alcalde Presidente del Ayuntamiento en el plazo de quince días desde el siguiente a la publicación de este edicto, todo lo que para su defensa crean conveniente, mediante aportación o proposición de pruebas, después de lo cual se dictará la resolución que proceda, que se notificará en su domicilio, de conformidad con la normativa general de aplicación.

Si no se formularan alegaciones en el plazo concedido al efecto, el contenido del acuerdo de iniciación que se notifica será considerado propuesta de resolución que se elevará al órgano competente para que dicte la correspondiente resolución sancionadora.

Al mismo tiempo, se requiere a los titulares notificados que no fueran conductores del vehículo en el momento de la denuncia para que, en el mismo plazo de quince días, comuniquen la identidad y domicilio del conductor y se les hace saber que en el caso de incumplimiento de esta obligación serán sancionados como autores de falta grave, sanción que se impondrá en su cuantía máxima, conforme lo que dispone el artículo 72.3 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículo de Motor y Seguridad Vial (RDL 339/1990, de 2 de marzo).

Responderán en los mismos términos cuando, por causa que les sea imputable, no sea posible notificar la denuncia al conductor que identifiquen.

De conformidad con el artículo 77.2 de la Ley de Seguridad Vial, el pago de la multa implicará la finalización del procedimiento una vez agotado el plazo de alegaciones sin que se hayan formulado, excepto que se acuerde la suspensión del permiso o licencia para conducir y sin perjuicio de la posibilidad de interponer el recurso correspondiente.

En cumplimiento del artículo 81.2 del mencionado texto legal, el plazo máximo establecido para adoptar y notificar la resolución definitiva en estos procedimientos sancionadores, iniciados en las fechas de comisión de las infracciones, es de un año.

La falta de resolución del procedimiento en el plazo indicado comportará su caducidad, con las particularidades previstas en el precepto indicado para los supuestos de conocimiento de los hechos por la jurisdicción penal o de intervención de otra autoridad competente para la suspensión de la autorización administrativa para conducir.

La codificación de las infracciones corresponde a las tablas que se encuentran en la Unidad de Multas, a disposición de los interesados.

Datos a publicar por cada expediente:

DNI – Primer apellido e inicial del nombre

Matrícula vehículo

Lugar, fecha y hora de la infracción

Código – Importe de la sanción

Lugar, fecha, firma

MODELO DE EDICTO DE NOTIFICACIÓN EN LA FASE DE SANCIÓN

....., en el ejercicio de las facultades que tiene conferidas por delegación de los correspondientes Ayuntamientos acreedores, **HACE SABER:** que se procede a notificar a los interesados que se indican en la relación anexa, que empieza por..... y finaliza por..... las sanciones impuestas por los órganos municipales competentes, por infracciones de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos de Motor y Seguridad Vial, Reglamento general de Circulación y Ordenanzas municipales de circulación, por no haberse podido practicar la notificación personal.

Con esta notificación que se fundamenta en lo previsto en los artículos 59.4 y 61 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, se da conocimiento a los interesados de la posibilidad que tienen de presentarse en las dependencias del....., para conocer el estado de tramitación del expediente administrativo.

Lugares de pago:

Plazos de pago:

Se deberá hacer efectivo el pago en el plazo de los quince días siguientes a la publicación del presente edicto.

Formas de pago:

Recursos:

Contra este acto, que es definitivo en vía administrativa, se puede interponer recurso de reposición ante el Alcalde Presidente del Ayuntamiento acreedor, en el plazo

de un mes desde el día siguiente al de publicación de este edicto.

El recurso se entenderá desestimado si no ha sido resuelto en el plazo de un mes desde la fecha de interposición.

Contra la desestimación expresa o presunta del recurso de reposición, se puede interponer recurso contencioso-administrativo ante los juzgados contenciosos-administrativos de la provincia de Barcelona, o alternativamente cuando el domicilio de los interesados radique en otra provincia, ante los juzgados contenciosos-administrativos con competencia territorial en la provincia de la localidad de residencia, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de recepción de la notificación de la desestimación, cuando ésta sea formulada de forma expresa, o en el plazo de seis meses a contar desde el día siguiente a aquel en que el referido recurso de reposición se haya de entender desestimado de forma presunta (Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

La falta de ingreso del importe de la sanción en el plazo indicado determina el inicio del procedimiento de apremio de las deudas.

Datos a publicar por cada expediente: los mismos que en la fase de denuncia.

MODELO DE EDICTO DE PROVIDENCIA DE APREMIO

Citación a las personas interesadas en procedimientos sancionadores por multa por infracciones de circulación, para ser notificadas mediante comparecencia del título ejecutivo.

....., en el ejercicio de sus funciones que le han sido delegadas por diferentes entes acreedores, no habiendo resultado posible practicar la notificación al interesado o a su representante, por causas no imputables a esta Administración, una vez intentada por dos veces, en cumplimiento de lo que dispone el artículo 112 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, el artículo 61 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, mediante el presente anuncio se cita a los interesados que más abajo se indican según relación que empieza por..... y finaliza por para que comparezcan en el lugar que asimismo se indica, al objeto que sean notificadas las actuaciones llevadas a cabo en los procedimientos sancionadores que les afectan y que a continuación se dirán.

Lugar y plazo de comparecencia:

Las personas interesadas o sus representantes deberán comparecer, para ser no-

tificados, en la unidad a la cual corresponde la tramitación del expediente, situada en la dirección que se indica como lugar de pago, en el plazo de quince días, contados desde el siguiente al de publicación de este anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia.

Asimismo, se advierte a los interesados que si no comparecen en el plazo antes indicado, la notificación se entenderá practicada, a todos los efectos legales, desde el día siguiente al del vencimiento de dicho plazo.

Órgano responsable de la tramitación de los procedimientos:

Unidad de Multas del

Lugar de pago:

Actuación que se notifica:

Providencia de apremio

Recursos:

Contra los actos objeto de notificación podrá interponerse recurso de reposición ante el Tesorero en el plazo de un mes, contado desde el día siguiente al que tenga efectividad la notificación de los actos mencionados, de conformidad con lo que establece el artículo 14 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por R.D.L. 2/2004, de 5 de marzo.

Contra la desestimación del recurso de reposición se podrá interponer recurso contencioso administrativo, ante los juzgados contenciosos-administrativos de la provincia de....., o alternativamente cuando el domicilio de los interesados radique en otra provincia, ante los juzgados contenciosos-administrativos con competencia territorial en la provincia de la localidad de residencia, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de recepción de la notificación de la desestimación, cuando ésta sea formulada de forma expresa, o en el plazo de seis meses a contar desde el día siguiente a aquel en que el referido recurso de reposición se haya de entender desestimado de forma presunta (Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

Suspensión de procedimiento:

La interposición del recurso no paraliza la tramitación del procedimiento de apremio, que sólo se suspenderá en los casos y las condiciones previstas en el artículo 101 del Reglamento General de Recaudación

Datos a publicar por cada expediente:

Municipio de la infracción

DNI – Primer apellido e inicial del nombre

Matrícula vehículo

ANEXO 4. SENTENCIA 21649 de 28 de octubre de 2004, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por la que se fija la siguiente doctrina legal:

«Que, a efecto de dar cumplimiento al artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, la expresión en una hora distinta determina la validez de cualquier notificación que guarde una diferencia de al menos sesenta minutos a la hora en que se practicó el primer intento de notificación».

En el recurso de casación en interés de la Ley n.º 70/2003, interpuesto por la Generalidad de Cataluña, la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo ha dictado sentencia, en fecha 28 de octubre de 2004, que contiene el siguiente fallo:

FALLAMOS

«Que estimando en parte el recurso de casación en interés de la Ley interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra la sentencia de 14 de mayo de 2003, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 13 de Barcelona en el recurso contencioso-administrativo n.º 8/2003 B, se fija la siguiente doctrina legal:

Que, a efecto de dar cumplimiento al artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, la expresión en una hora distinta determina la validez de cualquier notificación que guarde una diferencia de al menos sesenta minutos a la hora en que se practicó el primer intento de notificación.

Todo ello con respeto a la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida y sin hacer expresa imposición de costas».

Y para que conste y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 72.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, que ordena la publicación del Fallo en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada, extendiendo el presente en Madrid, a treinta de noviembre de dos mil cuatro.

Presidente: Excmo. Sr. D. Mariano de Oro-Pulido López; Magistrados: Excmo. Sr. D. Ricardo Enríquez Sancho; Excmo. Sr. D. Pedro José Yagüe Gil; Excmo. Sr. D. Jesús Ernesto Peces Morate; Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez; Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde.





LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS EN LOS PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS LOCALES

José María Lora Bajo

(Director del Servicio de Gestión Recaudatoria - Ayuntamiento de Valladolid)





LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS EN LOS PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS LOCALES

Voy a abordar las notificaciones administrativas en los procedimientos tributarios locales desde la visión de quien, diariamente, desarrolla el trabajo dentro del cauce de una normativa que permite, a los deudores de la Hacienda Local, obstaculizar la práctica de la notificación cuando así conviene a sus intereses y en la medida de sus posibilidades. No obstante, las últimas reformas legislativas van acotando las situaciones de escape, evitando que el destinatario obtenga cierta ventaja cuando no actúa de buena fe debe presidir las relaciones administrativas al igual que en los demás ámbitos, e independientemente de la posición activa o pasiva del sujeto.

Un ejemplo claro de cierre de posibilidades de impedir o dilatar la práctica de la notificación se encuentra en la nueva Ley General Tributaria, en su artículo 112.3, párrafo 2º, a propósito de lo que podemos denominar “notificación al rebelde”, por cuanto si el acto de inicio de un procedimiento o los dictados en cualquiera de sus trámites se considerasen notificados por no haber comparecido el obligatorio tributario o su representante, se tendrán por notificadas las sucesivas actuaciones o diligencias, siempre dejando a salvo el derecho que le asiste a comparecer en cualquier momento; menos en las liquidaciones y en los acuerdos de enajenación de bienes embargados, que deben ser notificados personalmente o, si no es posible, por causas no imputables a la Administración, previos dos intentos, se citará al obligado para ser notificado por comparecencia. Bien es cierto que en el ámbito estrictamente recaudatorio, el párrafo 2º, punto 3º, del artículo 103 del Reglamento General de Recaudación, se expresaba en términos similares, aunque sin excepciones; pero al no ser una norma de rango legal y presentarse serias dudas sobre su vigencia a partir de la Ley 30/1992, razones de prudencia influyeron para que, al menos en nuestro caso, realizáramos la notificación de todos los actos.

Hoy día y a pesar de la claridad de los términos del citado precepto legal, no dejamos de tener cierto temor a no intentar la notificación personal de los subsiguientes actos, pues no podemos olvidar que los criterios utilizados con cierta frecuencia por algunos órganos jurisdiccionales son excesivamente proteccionistas con el deudor que, unas veces por negligencia y otras inintencionadamente, no tiene regularizado su domicilio fiscal, administrativo o civil.

También es ejemplo de lo que venimos diciendo el inciso final, del punto 1º, del artículo 112 de la Ley General Tributaria, que dispone que será suficiente un solo intento de notificación cuando el destinatario conste como desconocido en dicho domicilio o lugar.

Este inciso, acorde totalmente con el sentido común, no se ha incorporando de forma innecesaria, es más, en nuestro fuero interno estábamos reclamando que así

hiciera. Algunos tribunales, como el TSJ de ASTURIAS (S. 22 de diciembre de 1999), habían entendido que cuando el interesado resulta desconocido, no era obligatorio ni exigible un nuevo intento de notificación. A mi juicio, ninguna razón de ser tenía que el cartero acudiera los días siguientes a un domicilio donde, previsiblemente, seguiría siendo desconocido el destinatario; pero lo cierto es que ha habido juzgados de lo Contencioso-Administrativo que no lo han considerado así. En nuestro caso, hemos comprobado como se estiman recursos por no haber realizado el segundo intento cuando, en la diligencia extendida por el cartero, constaba como desconocido el destinatario. Los argumentos esgrimidos se basaban en la Sentencia del Tribunal Constitucional 234/1988, donde, de forma genérica y referido al proceso judicial, se dice que “aún siendo válida constitucionalmente la notificación edictal, requiere por su cualidad de último remedio de comunicación, no solo el agotamiento previo de otras modalidades de más garantías y la constancia formal de haberse intentando practicarlas, sino que la decisión por la que se acuerda tener a la persona en ignorado paradero se halle fundada en criterios de razonabilidad, que lleven a la convicción o certeza de la inutilidad de aquellos otros medios normales de citación.” Pues bien, esa misma sensatez pedimos a los órganos jurisdiccionales cuando con un argumento basado en lo expuesto, echan por tierra un cuantioso expediente de multas simple y llanamente por no haber acudido el cartero una segunda vez a un domicilio que, en vista anterior, había resultado desconocido.

Dicho esto, resulta obligado enmarcar el concepto de notificación para que sirva de referencia nuclear a nuestros comentarios. En la esfera administrativa, podemos partir de un concepto básico de notificación como “acto administrativa de trámite cuya finalidad es comunicar a alguna persona algo que debe conocer para el mejor desarrollo del procedimiento”. Igualmente se debe indicar que doctrinalmente no existe una teoría general de la notificación administrativa y, además, su normativa adolece de cierta dispersión; sin embargo todas las notificaciones administrativas tienen en común su origen judicial, modelo que ha servido históricamente a todo tipo de notificaciones.

Siguiendo la doctrina del TS (por todas, Sentencia de 20 de septiembre de 1996) podemos decir que “la notificación consiste en una comunicación formal del acto administrativo de que se trate, de la que depende la eficacia de aquél, y constituye una garantía tanto para el administrado como para la propia Administración”

En consecuencia, los aspectos más relevantes de la notificación administrativa son:

1º La notificación es condición indispensable para la eficacia del acto, pero no afecta a su validez.



2º Condiciona el despliegue por la Administración de algunos de sus privilegios, como la ejecutividad y ejecutoriedad del acto.

3º el plazo para la impugnación del acto administrativo se computa a partir de la correcta notificación.

4º Y en materia de prescripción, la notificación defectuosa o la ausencia de notificación impiden considerarla interrumpida.

5º En los actos que imponen obligaciones o gravámenes, el interesado no notificado no puede ser compelido a su cumplimiento, al no tener conocimiento de los mismos.

Y en 6º lugar, su vinculación a la indefensión enlaza con el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva. En este sentido, el Tribunal Constitucional-aunque refiriéndose a los actos de comunicación procesal- señala que la finalidad de la notificación es comunicar la resolución en términos que permitan mantener las alegaciones o formular los recursos establecidos en el ordenamiento jurídico contra dicha resolución, y, cuando la notificación impida el cumplimiento de esta finalidad, vulnerará el artículo 24 de la CE.

Para completar esta visión genérica, debe aludirse a la relación entre la notificación y la publicación, pues ambas coinciden en que son actos de comunicación, aunque, según los supuestos, procederá una u otra. El TS, en sentencias de 22 de abril de 1963 y 11 de abril de 1987, sienta el criterio de que publicación y notificación son modos de comunicación externa mediante caminos diferenciados-y añadido: para llegar al mismo sitio-, dependiendo de la utilización de una y otra de la índole de dicho acto, de la singular constancia de las personas que han de ser notificadas, de la pluralidad indeterminada de destinatarios y del conocimiento o ignorancia de su domicilio.

Una vez planteado qué es la notificación, debo expresar que la práctica de las notificaciones siempre nos ha preocupado tanto por su aspecto cuantitativo, puesto que se debe cursar gran volumen de notificaciones a una pluralidad de destinatarios con los costes que ello implica; como por el aspecto cualitativo, al ser el instrumento a través del cual se traslada el contenido de un acto administrativo, y ello con la particularidad de que debe acreditarse posteriormente que el destinatario ha tenido conocimiento del acto administrativo o, al menos, que potencialmente así ha sido, como sucede cuando el receptor es una persona de su círculo de interés que se halla en el domicilio.

La inquietud por la correcta notificación, entendida como la posibilidad de acreditar que el interesado ha tenido efectivamente conocimiento de los actos que afectan a sus derechos o intereses, o al menos que la Administración ha desplegado la

actividad necesaria para que ello sea posible, se ha visto traducida en la desestimación, prácticamente total, de aquellos recursos contencioso-administrativos fundamentados en el defecto de notificación. Para llegar a esta situación dos han sido las estrategias seguidas:

a) Acometer la formación del personal de nuestra organización. Para ello se han venido impartiendo diversos cursos en los cuales se abarcaban todos los extremos relacionados con la notificación: los actos que deben ser notificados, el contenido y la forma de practicarla; y lo que es muy importante, la calificación de las diligencias de notificación. Es esencial verificar las diligencias correctamente pues de su calificación dependerá el siguiente trámite de impulso del expediente; así, cuando el domicilio es incorrecto se corrige y se vuelve a enviar; se comprueba si el rechazo lo ha realizado el interesado o su representante, o bien otra persona distinta de estos, a efectos de tener por efectuado la misma según los casos; se confirman los intentos de notificación para proceder a la publicación de anuncios si ha lugar... Del mismo modo se hizo hincapié en que, a pesar de las innovaciones tecnológicas, hay medios que no pueden utilizarse al no poder acreditar la recepción de la notificación y el momento en que se han producido, como son el teléfono y el fax.

- En cuanto al teléfono, el TS (S.11 de junio de 1990) ha manifestado que “a pesar de que en determinadas Administraciones Públicas notificar por teléfono sea una costumbre o uso administrativo, se tratará en todo caso de una costumbre *contra legem*, la cual no puede derogar los claros preceptos de nuestro derecho procesal administrativo que regulan la práctica de las notificaciones que, en ningún caso, prevén la notificación telefónica y que, desde luego, exigen la constancia indubitada de la recepción y, por ende, el conocimiento del acto que se trate, empleando en los demás casos términos como comunicación, traslado, carta,...

- Sobre la utilización del fax, el TEAC, en resolución de 31 de mayo de 1995, entiende que “las notificaciones mediante fax no son válidas puesto que... las carátulas de fax... no solo carece de toda indicación que permita demostrar su relación con dichas actuaciones, lo que por sí solo sería suficiente ya para no admitirlas como prueba de actos..., sino que no incorporan prueba alguna de haber sido conocidas por el contribuyente, cuyo representante niega repetidamente haberlas recibido” (en resolución citada). A pesar de que mantenemos que no debe utilizarse este medio para notificar, a mi juicio, la situación sería distinta si el receptor del fax realizase actuaciones o manifestaciones que hicieran pensar de forma indubitada que ha recibido la notificación, como pue-



de ser citando el contenido del fax con motivo de la interposición de un recurso.
- En estos cursos de formación igualmente se esclareció que la normativa se muestra cada vez más dispuesta a la admisión de nuevos medios de notificación, siempre que se garantice, tal como se ha dicho, la recepción, la fecha de la misma y la identidad del receptor; pero sobre este extremo ha de avanzar tanto la ley como el desarrollo reglamentario.

- b) La otra actuación fue buscar el medio de notificación que permita la práctica de un gran número con las debidas garantías y al menor coste posible, o dicho de otra forma, practicar legalmente las notificaciones con criterios de eficiencia.

Una posibilidad era utilizar las empresas privadas, toda vez que la realización material de las notificaciones puede ser objeto del contrato administrativo, como así ha sido admitido por el TS (S. 26 de marzo 1997); mas, al carecer el personal de las mismas d en la condición de funcionario, las declaraciones consignadas en las diligencias carecían de presunción de veracidad. En esta situación, cuando el receptor firma el recibí no se plantea problema alguno, pero cuando se deben acreditar las circunstancias consignadas de los intentos infructuosos de entrega o, simplemente, si se rehusa, no cabe duda que resulta muy difícil demostrar objetivamente esas actuaciones, a no ser que se requiera la presencia de testigos instrumentales y ajenos a la empresa, lo cual puede resultar más difícil aún. En estas circunstancias, y ante un sentir generalizado de que no debían recibir las notificaciones de las multas, auspiciado por una asociación creada al efecto, se extendió y propagó el dicho de que “las multas no se pagan”. Hoy día podemos afirmar con rotundidad que las efectivas actuaciones administrativas han demostrado lo equivocados que estaban quienes así lo creían.

Por ello, podemos mantener que no puede hablarse d eficacia si no hay seguridad jurídica, no debe ponderarse en exceso el coste del servicio sobre efectiva acreditación de los extremos de la práctica de la notificación, porque con el tiempo pueden posponer los recursos presentados por los obligados tributarios con base en la no acreditación de los extremos correspondientes, y todos sabemos como este tipo de noticia se extiende entre la gente en progresión geométrica.

En este contexto, nos planteamos que notificar a través del servicio de correos, con el cartero como agente intermediario ajeno a quien emite el acto a notificar, conocedor de los destinatarios y de las horas que suelen estar en el domicilio, que además hace entrega de todo tipo de noticias -no solo de las que implican obligaciones con respecto a la administración- es un medio eficaz y que garantiza las exigencias y finalidad previstas en la normativa.



Por cierto, hablado de la normativa, hago un “*ex cursum*” para recordar simplemente que la regulación en el ámbito tributario se plantea bajo un esquema muy similar al general, por cuanto el artículo 109 de la Ley General Tributaria dispone que el régimen de notificaciones será el previsto por las normas administrativas generales, es decir lo dicho al respecto en la Ley 30/1992, con las especialidades indicadas en la Ley tributaria, la cual mantiene ciertas diferencias para asegurar la eficacia y en atención al volumen y naturaleza de los expedientes tributarios. Y en la notificación por correos asimismo han de tenerse en cuenta los artículos 39 al 44 del Reglamento por el que se regula la prestación de los Servicios Postales. En estos preceptos se indican los actos que deben constar en la documentación del cartero, es decir, en la libreta de entrega, así como en el aviso de recibo de la notificación, en armonía y cumplimiento de las exigencias del artículo 59.2 de la Ley 30/1992, en cuanto a los datos que se deben consignar en el expediente para acreditar las actuaciones de notificación.

Siguiendo con la notificación a través de correos, debo decir que, en la práctica, este medio tampoco está exento de problemas, por ser el acuse de recibo un documento que tiene importancia como prueba, no solo de haberse llevado a cabo sino también de la fecha de recepción, de la identidad del receptor y del contenido de la misma.

Es difícil en tan breve espacio de tiempo hacer una exposición de los problemas planteados, por lo que a continuación voy a citar alguno de los pronunciamientos del TS más relevantes:

En la sentencia de 9 de mayo de 1985, el TS ha dicho que el acuse de recibo hace fe en tanto no se pruebe lo contrario, prueba ésta cuya carga corresponde al notificado, de manera que le basta con negar que recibió la notificación o que la firma no es la suya ni de persona perteneciente a su círculo de interés, sino que debe acreditarlo por cualquier medio de prueba admisible en derecho. Asimismo, en Sentencias de 28 de mayo y 11 de diciembre 1991, expresa que la mera afirmación de ignorarse de quién es la firma estampada en el acuse de recibo no es suficiente para destruirse en algunos casos, como en aquellos en que la firma que aparece en el acuse de recibo no tiene semejanza alguna con la del interesado que obra en el expediente administrativo (TS, sentencia 28 de septiembre de 1999)

Resulta curiosa la Sentencia de 24 de mayo de 1989, que niega de entrada la presunción de veracidad o certeza de las afirmaciones de los carteros y al mismo tiempo proclama que la propia normativa postal arbitra otros medios de prueba más fiables como es la presencia de dos testigos en el caso de notificaciones rehusadas, si bien esta sentencia se refiere al Reglamento de Correos de 1964.



En todo caso, ha de aclararse que, actualmente, las actuaciones de los empleados de correos gozan de presunción de certeza, una presunción “iuris tantum”, mientras no se demuestre otra cosa. Esta presunción abarca a los datos y declaraciones consignados en las correspondientes diligencias siempre, claro está, que se hayan observado las formalidades establecidas y se limiten a relatos puramente fácticos y presenciados; excluyéndose, por tanto las calificaciones jurídicas, valoraciones u opiniones que pueda formular la persona actuante. Ello es consecuencia de las exigencias legales, que están configuradas como condición indispensable para que la presunción de veracidad de las declaraciones realizadas tengan validez, y en este sentido se ha manifestado la jurisprudencia.

En conclusión, ¿por qué nuestra organización utiliza el servicio de correos? Tal como se ha puesto de manifiesto, de entrada están por encima las ventajas sobre los inconvenientes; además, el servicio postal ha alcanzado un dinamismo que hace años no tenía y, sobre todo, ha demostrado una capacidad de adaptación a las necesidades manifestada por la suscripción y ejecución de convenios con nuestras administraciones. Por ello, desde finales de los años 90 del siglo pasado ¡cómo suena eso del siglo pasado!, venimos utilizando en exclusiva ese medio de notificación, no sin bajar la guardia, porque de los que no cabe duda es que el verdadero control se realiza desde la Administración Tributaria, donde se supervisan las situaciones de los devueltos como desconocidos, se hace el seguimiento de los envíos y de la devolución de los acuses de recibo correspondientes..., en fin, todas las tareas precisas para esa finalidad.

No puedo abandonar la notificación por correos sin verter, aunque sea brevemente, mi opinión sobre la sentencia del TS (28 de octubre de 2004) en relación con el segundo intento de notificación en una hora distinta dentro de los tres días siguientes. Como resulta conocido, el inciso final del artículo 59.2 de la Ley 30/1992, sobre las notificaciones practicadas en el domicilio del interesado, hace referencia a que si nadie puede hacerse cargo de la notificación... el intento se repetirá por una solo vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes. Al respecto, el Tribunal viene a decir que la expresión en una hora distinta determina la validez de cualquier notificación que guarde una diferencia e al menos sesenta minutos con el momento en que se practicó el primer intento de notificación. Para emitir una opinión, hemos comprobado por muestreo que el resultado del segundo intento ha sido igual que el del primero en la práctica totalidad de los casos, salvo raras excepciones. Ante esto ¿qué podemos decir?

El requisito de reintentar la notificación personal es uno más de entre los varios exigidos por la ley, pero debe tener una finalidad, cual es habilitar la posibilidad de que la entrega personal no resulte infructuosa. En este estado de cosas ¿qué efectividad puede tener que se persone el notificador en las fechas siguiente con un intervalo

de sesenta y tantos minutos? El resultado lo estamos viendo día a día: ninguno. Por ello, opino que si el legislador no quiso decir, tal como interpretó el juzgador de instancia, “en jornada diferente”, en clara alusión a que si el primer intento es por la mañana el segundo fuera por la tarde, mejor hubiera sido que la ley no exigiera ese segundo intento. En definitiva, en la práctica estamos igual que en el caso del destinatario desconocido, donde el legislador ha considerado innecesario el siguiente intento.

Ahora bien, desde que firmamos el convenio con correos, el “aviso de notificación” que deja el cartero tras la segunda visita viene dando buenos resultados, pues se recogen gran número de notificaciones en las oficinas de correos, y pienso que pueden corresponder a destinatarios ausentes en las horas habituales de reparto. Por ello podría plantearse que fuera suficiente dejar en el buzón dicho aviso con motivo del primer intento, sin ser exigible el segundo; sugerencia que hago para futuras modificaciones legislativas.

Seguidamente voy a tratar algunos aspectos prácticos de la notificación individual o personal desde una triple perspectiva: subjetiva, en cuanto a quién debe notificar y quién debe recibir; objetiva, en relación al contenido de la notificación; y de actividad, sobre las circunstancias de lugar y tiempo, toda vez que los medios más comunes de práctica han sido sucintamente tratados.

El emisor de la notificación es la Administración. En su seno es confeccionada con todos los requisitos legales y autorizada, con su firma, por el titular del órgano correspondiente en función de la atribución de competencias. Si no se cumplen los requisitos, la notificación puede ser defectuosa, como sucede cuando falta la firma del funcionario que debe librarla, si firma quien no tiene facultad en absoluto para ello, o si se coloca una estampilla en lugar de la firma (por no ser un medio auténtico).

Pero, ¿qué actos deben ser notificados?

En la normativa tributaria no se halla un mandato genérico sobre los actos que han de notificarse, por lo que, en aplicación del artículo 58.1 de la Ley 30/1992, han de notificarse las resoluciones y actos administrativos que afecten a los derechos e intereses. Así ha de entenderse que no sólo deben notificarse los actos definitivos sino también los de trámite cualificados y sobre todo, aquellos que sean recurribles.

Desde el lado pasivo tenemos al destinatario, que puede ser una persona natural o jurídica. En el caso de la persona jurídica la recepción se producirá necesariamente por su representante o persona con facultades suficientes.

Cuando el destinatario es una persona jurídica, es válida la notificación al representante legal y también la entregada a la persona que se encontraba en el domicilio social y calificada como dependiente. Incluso se ha llegado a admitir constando el sello

de la empresa (TSJ Baleares 18 de febrero 2000). También se ha admitido la notificación a una sociedad desaparecida como consecuencia de un proceso de fusión, en el domicilio resultante de dicho proceso (STS 16 de junio de 1991). E es más, en el caso de una sociedad irregular, igualmente el TS ha estimado correcta la notificación a un socio (STS de 12 de julio de 1991), al resultar evidente que la notificación se practicó a quien tenía la condición de interesado.

La persona física que se haga cargo de la notificación ha de reunir las condiciones de capacidad precisas para asumir la obligación jurídica derivada de la recepción, pues sin tal requisito no cabe presumir que el acto va a llegar a conocimiento del interesado. Hoy día, la mayoría de edad se impone para recibir la notificación, recogándose esta exigencia, asimismo, en el artículo 32.1 del Reglamento del Servicio Postal. El anterior reglamento exigía una edad mínima de catorce años, requisito que fue objeto de una interpretación jurisprudencial claramente finalista y flexible. En sentencias del TS 19 y 29 abril de 1985, se establecía que resulta intrascendente la minoría de edad, siempre que se observe que la persona receptora dispone de una mínima madurez de la que puede presumirse racionalmente que hará llegar al destinatario la notificación. Trasladando este criterio a la situación actual, no resultará válida la notificación entregada a una persona mayor de edad pero incapaz.

En todo caso, como punto de referencia, la STS de 7 de julio 1984, concreta un criterio de gran utilidad: son nulas las notificaciones defectuosas que causan indefensión, mas no aquella sen que se omiten formalidades que no llevan consigo dicha carencia de defensa, pues el principio de buena fe en las relaciones administrativas impide que el particular sufra las consecuencias de los errores imputables a al administración, de manera que se considerarán válidas las notificaciones en las que, aunque sean defectuosas, que para estimar fundadamente que llegaron a conocimiento del destinatario. Esta doctrina tiene su apoyo legal en el artículo 58.3 Ley 30/92, que dispone que las notificaciones defectuosas que supongan el conocimiento del contenido y alcance del acto objeto de notificación, o interponga cualquier recurso que proceda.

Otras cuestiones prácticas que pueden surgir son las relacionadas con la pluralidad del sujeto pasivo o con el presentador de un documento. Cuando hay pluralidad de sujetos pasivos, como todos conocemos ha de practicarse la notificación a todos los cotitulares del hecho imponible: espero en el caso de que se notifique la contestación a un escrito colectivo, se considera válida la notificación entendida únicamente con el primer firmante del escrito (sentencia del TS 25 de mayo de 1966)

En lo referente al presentador de un documento, éste tendrá el carácter de un mandatario de los obligados al pago del impuesto por el sólo hecho de la presentación, y todas las notificaciones que se les haga en relación con el documento que haya

presentado tendrán el mismo valor y producirán iguales efectos que si hubieran entendido con los mismos interesados. En estos términos se expresan la Ley reguladora del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y la del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Sin embargo, no hay una normativa general de esta figura, tan solo las referencias indicadas y ello da lugar a que se nos planteen habitualmente cuestiones de diversa trascendencia.

A propósito de esto, se ha de confirmar que algunos autores consideren que la notificación dirigida al presentador resulta perfectamente válida. Pero lo cierto es que la jurisprudencia pone en tela de juicio la validez de una notificación sobre la base de una representación presumida por la norma y no necesariamente concedida de forma expresa. En torno a la figura del presentador dos presiones:

- Que valorar si la notificación entendida con él interrumpe la prescripción se reduce a un problema de prueba: si el obligado tributario consigue acreditar que el presentador no ha actuado como mandatario suyo, las eventuales notificaciones practicadas a este última carecen de efectos interruptivos de la prescripción.
- Que además, la notificación llevada a cabo ante el presentador está condicionada al cumplimiento de las disposiciones generales en materia de práctica de notificaciones. En este sentido, el TS, (Sentencia 13 de septiembre de 1996) ha dicho que si se notifica al presentador por medio de edictos, deberá haberse intentado antes la notificación personal en el domicilio del sujeto pasivo.

Finalmente, voy a tratar algunas circunstancias que se dan habitualmente y que pueden englobarse bajo la expresión “el fracaso en el intento de la notificación personal”. A partir de la Ley 30/1992, cabe hablar de dos supuestos de notificación frustrada: uno ese el rechazo de la notificación y el otro la imposibilidad de notificar.

El rechazo de la notificación se produce cuando el destinatario o su representante se niega a recibir la notificación, circunstancia que una vez reflejada en el expediente tiene la consecuencia de que el trámite de notificación se entiende efectuado, tal como dispone el artículo 111.2 de la Ley General Tributaria.

Los requisitos que debe reunir el rechazo de la notificación para que produzca todos sus efectos legales, son los siguientes:

En primer lugar, ha de mediar un verdadero intento de notificación agotando las exigencias legales.

En segundo lugar, tiene que haber certeza de que el rechazo de la notificación se ha producido realmente. Si el rechazo se realiza por otra persona que no sea el interesado o su representante – como puede ser un familiar o el servicio doméstico-, no

por ello deja de tener trascendencia para el Derecho, pues acreditaría la imposibilidad de la entrega personal, o sea el “intentando sin efecto”, con las consecuencias legales predeterminadas.

En tercer lugar, no es imprescindible que el rechazo sea sistemático, aunque si ello ocurre la evidencia de ese rechazo sería mayor.

Y en cuarto lugar, en la diligencia que se extienda deben constar documentalmente los pormenores del intento de notificación, incluida la identificación de las personas intervinientes. Sobre este extremo, tiene importancia la STS de 21 de Mayo 1997, en la que se da por practicada una notificación en la que el rechazo queda acreditado por la firma de dos testigos cuyo documento nacional de identidad consta en la diligencia de notificación, y que se ratificaron en la testifical practicada en primera instancia.

El otro supuesto de notificación frustrada hace referencia a la imposibilidad de notificar.

La imposibilidad de notificar se produce, cuando, sin rehusar su recepción, nadie se hace cargo de la notificación. Estas situaciones, cada vez más frecuentes, se producen en casos como el cambio de domicilio no comunicado a la Administración, ausencia de personas capaces para recibirla, imposibilidad de acceso a la vivienda, entre otros.

Y para terminar este punto, expresar que la frustración de la práctica de notificación se puede producir independientemente del medio utilizado.

Por ser muy interesante me referiré, finalmente, a un tipo de notificación que no se halla contemplada en el régimen general, como es la notificación tácita. Esta figura es propia o peculiar de ciertos sectores del ordenamiento jurídico, y en concreto del derecho tributario.

Y, ¿qué es la notificación tácita?. Podemos definir la notificación tácita como aquella que se produce por la ausencia o existencia, según los casos, de actos o hechos jurídicos a los que, por determinación del legislador y siendo precisados por vía reglamentaria, se les atribuye la producción de un efecto jurídico, consistente en la efectiva notificación.

A su definición, debemos añadir que por razones vinculadas al principio de economía procesal, y por tanto al principio de eficacia de la actuación administrativa, justifican esta institución, por cuanto el cumplimiento riguroso de todos los trámites de la notificación convencional (con los inconvenientes que se producen frecuentemente, según se ha comentado) puede ser contrario a dichos principios.

En la legislación vigente, nos encontramos con que el artículo 102.4 de la L.G.T., dispone que “reglamentariamente podrán establecerse los supuestos en los que no será

preceptiva la notificación expresa, siempre que la Administración así lo advierta por escrito al obligado tributario o a su representante”; y lo hace en términos similares al artículo 124.4 de la derogada L.G.T.

Es evidente que la previsión recogida en la L.G.T. persigue, en realidad, otras de cobertura legal a los supuestos que pueden aparecer en los distintos procedimientos.

El supuesto más claro de notificación tácita es el previsto en el artículo 545.1 del Reglamento General de Inspección de los Tributos, en relación a las actas de conformidad, en la que la propuesta de liquidación incluida en las mismas se considera notificada al obligado tributario si, en el transcurso de un mes, no ha recibido notificación del acuerdo del Inspector Jefe de iniciación de expedientes administrativo de rectificación de errores, ya sean materiales o de apreciación de los hechos. Así la liquidación se entiende notificada de acuerdo con la propuesta formulada y aceptada en el acta, produciéndose los mismos efectos que si hubiera tenido lugar una notificación expresa, comenzando por tanto el cómputo para el plazo de ingresos de la deuda tributaria en periodo voluntario a partir del indicado mes.

Esta posibilidad, contemplada en el ámbito de las actuaciones inspectoras, sería deseable que se ampliara a otros procedimientos tributarios al amparo de la citada autorización legal.



EL PROCEDIMIENTO DE APREMIO DE LAS ENTIDADES LOCALES FRENTE A LAS ADMINISTRACIONES

Juan José Sánchez Ondal

(Director Oficina Recaudación - Agencia Tributaria de Madrid)

1. INTRODUCCIÓN.

2. ANÁLISIS DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO.

2.1. SORPRESA DEL TRIBUNAL.

2.2. ANÁLISIS DE LOS FUNDAMENTOS DE LAS SENTEN- CIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO.

2.3. CONSECUENCIAS JURÍDICAS Y PRÁCTICAS DE ESTA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL.

2.4. RAZONES DE LOS INTERESES DE COBRO ACUDIEN- DO A LA VÍA JUDICIAL.

2.5. PRETENSIONES DE LAS ENTIDADES LOCALES EN ORDEN A LAS MEDIDAS DE COBRO DE SUS CRÉDITOS FRENTE A OTRAS ADMINISTRACIONES.

ADENDA



1. INTRODUCCIÓN

En el editorial del número 50 de la Revista **TRIBUTOS LOCALES**, correspondiente a abril de 2005, titulado “¿Cómo conseguir que las Administraciones Públicas paguen sus tributos locales?”. José Ignacio Rubio de Urquía nos da cuenta y comenta dos recientes sentencias del T.S. de 9 y 18 de febrero de 2005. La última utilizando el recurso contra la inactividad de la Administración, regulado en el artículo 29 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, respecto de cuyo cauce dice el T.S. que “no concurren los presupuestos de hecho ni jurídicos” y la primera, con cita de la anterior STS de 29 de enero de 1999, en la que entiende que, al no haberse tenido en cuenta el artículo 2.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y con cita de la doctrina constitucional, no se puede privar a las Entidades Locales de la posibilidad de utilizar los procedimientos de apremio y de practicar las diligencias de ejecución precisas para la recaudación de sus créditos de Derecho Público cuando el sujeto obligado sea una Administración.

Lo contrario sería limitar la capacidad de financiación de las Entidades Locales y desconocer la doctrina del Tribunal Constitucional en punto a la posibilidad de embargo de bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas.

Sobre esta base nos proponemos analizar las tres sentencias, sus fundamentos, la legislación que aplican y la doctrina constitucional que alegan, para concluir con las consecuencias jurídicas y prácticas de la doctrina jurisprudencial que establece.

2. ANÁLISIS DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO

En concreto de las de 18 de febrero de 2.005, 9 de febrero de 2.005 y 29 de enero de 1.999. Sala Tercera, Sección Segunda.

2.1. SORPRESA DEL TRIBUNAL

Dicen las sentencias del Tribunal Supremo de 9 y 18 de febrero de 2.005 que “resulta sorprendente que una Administración Municipal acuda a los Tribunales para la exacción de sus tributos con el fin de obtener un título ejecutivo.... ante la imposibilidad de exigir por la vía de apremio el cobro de sus deudas tributarias”.

No debería ser tanta la sorpresa si tuviera en cuenta:

- a) Su propia jurisprudencia
- b) La legislación vigente
- c) La opinión del Consejo de Estado

a) Jurisprudencia

Las propias Sentencias del Tribunal Supremo en que se produce la sorpresa están reproduciendo la de 29 de enero de 1.999 en la que se transcribe la legislación catalana que dispone “la prohibición de exigir por la vía de apremio las deudas de la Generalitat”.

Toda la doctrina del Tribunal Supremo en relación con la inexigencia del recargo de apremio a las Entidades Locales por parte de la Seguridad Social, basada en que el “recargo de apremio estaba vinculado a una vía de apremio que no era antes ni después (de la Ley 66/1997 de 30 de diciembre) aplicable a tales Administraciones territoriales, de conformidad con el artículo 167 TGRSS de 1.995 y las normas de ordenamiento jurídico que excluían y excluyen el despacho del mandamiento de ejecución y la providencia de embargo contra sus bienes y derechos aún con las limitaciones que derivan de la doctrina del Tribunal Constitucional...” (Sentencias del Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección Cuarta, 8.10.2003 RJ 2003\7291, 28.4.2003 RJ 2003\3440, 11.11.02 RJ 2002\10248 F.J. 5º, 27.5.2002 RJ 2002\6227, 8.5.2002 RJ 2002\4416, 18.6.2001 RJ 2002\449, F.J. 6º y 28.4.99 RJ 1999\3966, al menos).

b) Legislación

Además de la legislación catalana citada, es evidente que en la legislación presupuestaria y tributaria yace el principio “par imperium non habet” cuya manifestación más clara se observa en la evolución de la normativa recaudatoria. De la posibilidad legal de utilizar la vía de apremio por el Estado contra las Entidades Locales recogida aún en el artículo 661 del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local de 1.955 y Estatuto de Recaudación de 1.948 se pasa a la compensación recíproca establecida en el artículo 109 de la Ley de Bases de Régimen Local 7/85 y a lo dispuesto en el Reglamento General de Recaudación, aún vigente, cuyo artículo 106.3 remite al procedimiento de compensación del 65 para las deudas del Estado, Comunidades Autónomas, Organismos Autónomos, Corporaciones Locales y otras entidades públicas que por ley no puedan ser objeto de apremio, precisando que ni se expida el título ejecutivo ni se liquide el recargo de apremio. Precepto que se reproduce en el artículo 65.4 del Proyecto de Reglamento General de Recaudación disponiendo que “se estará a lo establecido en la normativa específica sobre compensación de oficio y deducción sobre transferencias”, que es la establecida en la Ley General Tributaria, artículos 73 y 74.

Y es indicativo que el primero de ellos, regulador de la compensación de oficio, con carácter general disponga en el número 1 que la Administración Tributaria compensará de oficio las deudas tributarias que se encuentren en período ejecutivo, mientras que en el número 2, al tratar de las deudas compensables de las Comunidades

Autónomas, entidades Locales y demás Entes de Derecho público, se refiere a las deudas “vencidas, líquidas y exigibles”, “una vez transcurrido el plazo de ingreso en período voluntario”. En el mismo sentido el PRGR, tanto al regular esta compensación de oficio (artículo 36.1) como la deducción sobre transferencias (artículo 37.2.a) en lugar de exigir que se haya iniciado el período ejecutivo, utilizan la expresión de la Ley General Tributaria de “transcurrido el plazo de ingreso en período voluntario”, y ello es debido a que no cabe hablar de período ejecutivo respecto de deudas para cuyo cobro no procede el procedimiento administrativo de apremio.

¿No se deduce de toda esta normativa la improcedencia de la vía de apremio y la específica y prioritaria aplicación de la compensación y de las deducciones como medio de cobro de las deudas de las Administraciones públicas?

Así lo reconocen al menos, las sentencias del Tribunal Supremo de 29.4.99 (RJ 1999\3966), F.J. 3º y 15.6.2001 RJ 2001\6063 (“una cosa es el procedimiento de apremio y otra la compensación autorizada.... por la Disposición Adicional 14ª de la Ley 39/1988...”), (vía de apremio que no era antes ni después de dicha Ley (66/1997) aplicable a las Administraciones territoriales ... estando sustituido dicho procedimiento por otros de compensación y deducción de las deudas, aunque estos sean... procedimientos diferentes entre sí” (Fundamento Jurídico 5º)

c) La opinión del Consejo de Estado

El Consejo de Estado, en dictamen de 7 de mayo de 1998, (referencia 1188/1998), en un procedimiento de revisión de oficio instado por un Ayuntamiento respecto del embargo de una cuenta corriente del Organismo Correos y Telégrafos, ante la alegación de este de que el artículo 44 LGP no permite el embargo y debe actuarse de acuerdo con lo dispuesto en el 65 del RGR, entiende:

Que la providencia del Recaudador “ ha de entenderse nula de pleno derecho”.

Que “En el caso de entidades públicas el procedimiento a seguir, para su recaudación, es el de compensación de oficio del artículo 65 del Reglamento General de Recaudación. En modo alguno se ha seguido, en ninguno de sus trámites. Ello vicia de nulidad a la referida providencia”.

Y que “El acuerdo plenario que acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio insta igualmente a la recaudación ejecutiva a no reiterar embargos contrarios a lo dispuesto por el artículo 44 de la Ley General Presupuestaria, hecho que no solo en este expediente ha sucedido ya al parecer. Siendo así, procederá que se adopten las medidas oportunas para corregir estas situaciones”.

2. 2. ANÁLISIS DE LOS FUNDAMENTOS DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO

El argumento inicial de las sentencias de febrero de 2.005 es el que “no (se) tuvo en cuenta el artículo 2.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre”.

El argumento es válido en tanto que la Hacienda del Estado gozara de la prerrogativa de utilizar la vía de apremio frente a las Entidades Locales, en otro caso cae por su base.

De la legislación que acabamos de examinar no queda nada clara dicha posibilidad, más bien se infiere lo contrario.

En apoyo de la posibilidad “considera útil reproducir (la) sentencia de 29 de enero de 1.999”. Pero tal sentencia no es generalizable más allá de los sujetos a los que se refiere (“Organismos Autónomos de carácter comercial de la Generalitat de Cataluña”) y a la legislación en que se basa (Leyes de dicha Generalitat 10\1982 y 4\1985) que otorgaban, “a sensu contrario”, al Estado y a la Generalitat la posibilidad de aplicar dicha vía. El silogismo de la sentencia es: El Estado puede aplicarles el procedimiento de apremio. Las Entidades Locales tienen las mismas prerrogativas que el Estado. Las Entidades Locales pueden aplicarles el procedimiento de apremio.

Ahora bien, la primera de dichas leyes prohíbe la vía de apremio frente a la Generalitat. El Estado carecería de tal prerrogativa y, en consecuencia, las Entidades Locales también.

Si continuamos en los fundamentos de la citada sentencia para declarar “errónea” la argumentación de la “inembargabilidad de los bienes, derechos, valores y fondos públicos..... como obstáculo al reconocimiento de la posibilidad de utilización del procedimiento de apremio contra las cuentas corrientes del Institut Catalá del Sol para la cobranza de los tributos municipales” observamos que acude a la doctrina constitucional con desacierto singular:

La Sentencia del Tribunal Constitucional 107/1992, que cita, no se refiere a la embargabilidad de bienes de Administraciones Públicas. No es un tema de embargabilidad sino de inmunidad de los bienes de Estados extranjeros cuyo fundamento se encuentra en los principios de soberanía y en el de igualdad de los Estados y en la normativa internacional, en tanto que el de la inembargabilidad de los bienes de las Administraciones se encuentra en los principios de legalidad presupuestaria y de continuidad de los servicios públicos. Ni en esta Sentencia del Tribunal Constitucional ni en ninguna otra que no se refiera al tema de la salvaguarda de la integridad de la soberanía de los Estados, se habla de bienes destinados a la realización de actos “iure imperii” o actividades “iure gestionis”. La cita, pues, es infundada tal como se hace al “privilegio de la inembargabilidad” y a la “ejecución de las Administraciones públicas”.



La cita de la sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998 ha de tomarse en su debido alcance:

1º.- El fallo declara la inconstitucionalidad del inciso “y bienes en general” del artículo 154.2 de la Ley Reguladora de Haciendas Locales “en la medida en que no excluye de la inembargabilidad los bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público”.

2º.- El fundamento de tal declaración es que “no resulta conforme con el derecho a la tutela judicial efectiva que el artículo 24.1 de la Constitución garantiza a todos en su vertiente el derecho subjetivo a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes” (Fundamento Jurídico Décimo Cuarto).

Y aquí no estamos ante la ejecución de resolución judicial alguna. Ni aún cuando el título ejecutivo administrativo se equipare a una sentencia judicial es alegable el derecho de la tutela judicial efectiva. Habría de acudirse, en su caso, al principio de eficacia de la Administración, pero hasta el momento el tema no se ha planteado, que sepamos.

3º.- No se puede generalizar el alcance de esta Sentencia del Tribunal Constitucional y, en particular, en relación con el embargo de una cuenta corriente, ya que, en su Fundamento Jurídico Noveno, deja sentado que “los derechos, fondos y valores de la Hacienda local” son recursos financieros de las Entidades Locales, ya se trate de dinero, valores o créditos resultantes de operaciones tanto presupuestarias como extrapresupuestarias que constituyen la Tesorería de dicha Entidad.... Y dado que tales recursos están preordenados en los presupuestos de la Entidad a concretos fines de interés general.... seguirán una especial protección legal, tanto por su origen como por su destino al que han sido asignados por los representantes de la soberanía popular”.

Más adelante, en el Fundamento Jurídico Décimo, nos dirá todos y cada uno de los recursos la Hacienda Local, que son los del artículo 2 de la Ley de Haciendas Locales, entre los que se encuentran los “ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado (artículo 2.1.a)) o “los rendimientos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio, así como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación (artículo 3.1 de la Ley de Haciendas Locales).

La sentencia, en base a la distinción de la Ley de Haciendas Locales entre Hacienda (a la que se considera inembargable) y patrimonio (los bienes de su propiedad, así como los derechos reales o personales, de que sean titulares siempre que no se hallen afectos al uso o servicio público, según el artículo 3.2), tras excluir a los demaniales y comunales, concluye que la inembargabilidad de los patrimoniales no afectos no puede considerarse razonable desde la perspectiva del artículo 24.1 de la

Constitución Española que garantiza el derecho de la ejecución de las resoluciones judiciales firmes.

Tal inembargabilidad viene ratificada por las Sentencias del Tribunal Constitucional 211/1998, de 27 de octubre (RTC 1998\211) y 228/1998, de 1 de diciembre, RTC 1998\228, cuando esta última, tras reproducir lo anterior, declara que “La prohibición de embargo dispuesta en el artículo 154.2 de la Ley de Haciendas Locales, no es contraria a la Constitución si su objeto son fondos o saldos de cuentas de titularidad municipal, puesto que constituyen ingresos de las Haciendas Locales, cuyo objeto es el sostenimiento de un servicio o uso público que prestan las Corporaciones Locales. Precisamente, es este destino a la satisfacción de intereses y finalidades públicas lo que fundamenta constitucionalmente su inembargabilidad” y que “la inconstitucionalidad del citado artículo 154.2 de la Ley de Haciendas Locales por vulneración del artículo 24.1 de la Constitución Española deriva de la genérica extensión de la prohibición de embargo a cualquier bien de la Corporación municipal, con independencia de que esté o no materialmente afectado al sostenimiento de un servicio o uso público. Pero en modo alguno se ha dicho que esa prohibición esté desprovista de justificación constitucional para el supuesto de otros bienes como los demaniales o los comunales, o los fondos y caudales de los Entes locales”.

Si esto se ha declarado respecto de la Hacienda Local nada distinto dirá el Tribunal Constitucional respecto de las Haciendas estatal y autonómica. En cuanto a la primera la nueva Ley General Presupuestaria se ha cuidado de disponer en su artículo 23 que:

“1.- Ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines diversos, o cuando se trate de valores o títulos representativos de capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general”

En conclusión, aún suponiendo que procediera la vía administrativa de apremio frente otras Administraciones ¿sobre qué bienes podrían recaer las “diligencias de ejecución precisas para la recaudación de sus créditos tributarios” de que habla la última de las sentencias? ¿Qué “bienes y derechos patrimoniales” que no estén “materialmente afectos a un servicio público o a una función pública” o que su rendimiento o el producto de su enajenación no esté “legalmente afecto a fines diversos” o que siendo “valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales no ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general” pueden encontrarse para la realización forzosa por el Estado local?

2. 3. CONSECUENCIAS JURÍDICAS Y PRÁCTICAS DE ESTA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL

1ª.- No cabe acudir a los Tribunales por parte de las Entidades Locales para el cobro de sus ingresos de Derecho público a otra Administración, ya que:

- a) No procede la interposición del recurso contencioso administrativo previsto en el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa contra la inactividad de la Administración por cuanto según la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2005 «no concurren los presupuestos de hecho y jurídicos...» (Fundamento Jurídico 3º.3)
- b) No cabe invertir la posición de las partes en el proceso a fin de obtener, por el Ayuntamiento, un título ejecutivo al margen del procedimiento legalmente establecido (Sentencia Tribunal Supremo 9.2.05, Fundamento Jurídico 5º)

2ª En base a esta doctrina el procedimiento de recaudación de las deudas de Derecho público de las Administraciones sería el administrativo de apremio.

Ello supone:

1. Habría que expedir el correspondiente título ejecutivo.
2. Se iniciaría respecto de dichas deudas el periodo ejecutivo y, en consecuencia, se produciría el devengo y exigibilidad, en su caso, de los recargos ejecutivo y de apremio.
3. Debería iniciarse la investigación patrimonial en busca de bienes embargables. De no hallarse, procedería la declaración de FALLIDO de la Hacienda Pública correspondiente y de crédito incobrable. A partir de ahí las sucesivas declaraciones de fallido por referencia. (Artículo 166 RGR)
4. Solo se interrumpiría la PRESCRIPCIÓN de los créditos mediante las notificaciones de las providencias o diligencias pertinentes del procedimiento de apremio.

2. 4. RAZONES DE LOS INTENTOS DE COBRO ACUDIENDO A LA VÍA JUDICIAL

Es evidente que no es tanto la intención de conseguir un título ejecutivo, ya que obtenido éste las dificultades de ejecución patrimonial de los órganos judiciales serían las mismas que las de la vía administrativa. Sin duda es la esperanza de que, conseguida una sentencia condenatoria de la Administración deudora, se produzca una respuesta positiva ante las medidas indirectas que la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa otorga al poder judicial en el artículo 112 (imposición de multas coercitivas y testimonio para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder) de las que las Entidades locales carecen.

2. 5. PRETENSIONES DE LAS ENTIDADES LOCALES EN ORDEN A LAS MEDIDAS DE COBRO DE SUS CRÉDITOS FRENTE A OTRAS ADMINISTRACIONES

- El intento de reconocimiento expreso y explícito de la facultad de solicitar la práctica de las deducciones y el deber de que se ejecuten éstas y la declaración de responsabilidad solidaria de las Haciendas matrices.
- La compensación recíproca está en la Ley de Régimen Local (artículo 109). Algunas Entidades Locales la han aplicado y su aplicación les ha costado llegar hasta el Tribunal Supremo (SSTS 21 de mayo de 1990. RJ 1990\4429 y 13 de octubre de 1.993. RJ 1993\7941). Pero la compensación requiere reciprocidad de crédito y deuda que con frecuencia no se da. Es infrecuente en los Organismos Autónomos. De ahí que se pretenda la declaración de responsabilidad solidaria de la Hacienda matriz, con lo que sería más fácil que se produzca dicha circunstancia. Y de ahí también la pretensión del reconocimiento expreso del derecho de retención de las cantidades a remitir por el Estado o las Comunidades Autónomas.
- Se trata de una reivindicación histórica de las Entidades Locales históricamente negada y que las posibilidades de aplicación, en caso de ser solicitada en base al artículo 2.2 de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, nos parece utópica. Ante la negativa expresa o tácita de la aplicación por parte de la Administración estatal o autonómica y el recurso a la vía judicial ¿no nos responderían, de nuevo, que acudiéramos a la vía de apremio infructuosa?

ADENDA

Frente a lo conocido hasta la publicación del Reglamento General de Recaudación en el BOE de 2 de septiembre de 2005, y que transcribimos en la ponencia, (artículo 65.4 del Proyecto de Reglamento General de Recaudación), el artículo 70.4 del Reglamento de 29 de julio de 2005, cambia la redacción de proyecto y, sin duda tratando de recoger la jurisprudencia aquí analizada del Tribunal Supremo, dispone: “ *En el caso de deudas a favor de la Hacienda pública estatal, que deban satisfacer las comunidades autónomas, entidades locales, organismos autónomos y otras entidades de derecho público, y sin perjuicio de la posibilidad de proceder al embargo de sus bienes, en los supuestos no excluidos por disposición legal, podrá acudir, asimismo, a los procedimientos de compensación de oficio y deducción sobre transferencias.*”

El inciso “ *y sin perjuicio de la posibilidad de proceder al embargo de sus bienes, en los supuestos no excluidos por disposición legal...*”, evidentemente está admitiendo la procedencia de la vía de apremio estatal frente a las demás Administraciones

públicas, ya que para poder proceder al embargo, previamente ha de expedirse el título ejecutivo correspondiente.

La aplicación recíproca de este artículo por las Entidades locales a las demás Administraciones públicas viene dada por el artículo 2.2 TRLRHL.

El cambio de criterio parece haberse producido a última hora y sin la debida meditación, ya que carece de sistemática.

Aprovechando que en ese precepto se trataba el tema y se decía que no se expidiera el providencia de apremio, procediéndose a compensar o deducir, se introduce el “sin perjuicio...”.

Prueba de ello es que al regular, en los artículos 57 y 60, la compensación de deudas de Entidades públicas y las deducciones, no se menciona en absoluto el recargo del período ejecutivo como compensable, a diferencia de lo dispuesto en el 58, que, al regular la compensación de oficio de deudas de otros acreedores, establece que “se compensará de oficio la deuda y los recargos del período ejecutivo que procedan”.



LA AFECCIÓN DE BIENES

Amelia Aguilar Román

*(Jefa de Servicio de Asesoría Jurídica - Patronato de Recaudación Provincial
de Málaga)*

1. INTRODUCCIÓN.

2. EL CARÁCTER PRIVILEGIADO DE LOS CRÉDITOS TRIBUTARIOS. EL DERECHO DE PRELACIÓN GENERAL SOBRE CRÉDITOS TRIBUTARIOS

2.1. REGULACIÓN

2.2. NATURALEZA

2.3. ÁMBITO DE APLICACIÓN

3. LA AFECCIÓN DE BIENES

3.1. REGULACIÓN

3.2. NATURALEZA

3.3. ÁMBITO DE APLICACIÓN



1. INTRODUCCIÓN

La Ley General Tributaria dedica una Sección (la Sección 5ª) dentro de lo que es el CAPITULO IV (La deuda tributaria) del TITULO II (Los Tributos) a las llamadas GARANTÍAS DE LA DEUDA TRIBUTARIA.

Como afirma SIMÓN ACOSTA, en un sentido lato, por tales se comprenden todas las potestades, facultades o derechos que, sin ser esenciales al propio crédito, son otorgados por la Ley a la Administración con el fin de facilitar y asegurar la satisfacción del interés del acreedor, es decir, la satisfacción del crédito mediante su realización sobre determinados bienes o sobre el patrimonio de terceros.

Por éstas, la Administración, con fundamento en la protección del crédito público, se ve dotada de una serie de medios jurídicos que aseguran la realización de dicho crédito, tratando de hacer posible de la manera más eficaz y rápida los fines que le son propios desde el punto de vista de su condición de ACREEDOR TRIBUTARIO.

Por la calificación que tiene, las garantías del crédito deben ser reconducidas exclusivamente al momento de su ejecución.

Ahora bien, no todas las garantías tienen la misma cualificación. De la que nos toca hablar en esta ponencia, la AFECCIÓN DE BIENES del actual artículo 64.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, es de las clasificadas como PRIVILEGIOS ESPECIALES.

No obstante, antes de abordar la AFECCIÓN DE BIENES y para una mejor comprensión, acudiremos a lo que son los privilegios generales de los créditos tributarios, o lo que es lo mismo, el Derecho de Prelación, término con el que es conocida la preferencia general de los créditos de la Hacienda Pública (artículo 77 de la actual Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, anterior artículo 71 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria).

2. EL CARÁCTER PRIVILEGIADO DE LOS CRÉDITOS TRIBUTARIOS. EL DERECHO DE PRELACIÓN GENERAL SOBRE CRÉDITOS TRIBUTARIOS

2.1. REGULACIÓN

Al efecto dispone el artículo 77.1 de la Ley General Tributaria lo siguiente:

“La Hacienda Pública tendrá prelación para el cobro de los créditos tributarios vencidos y no satisfechos en cuanto concurra con otros acreedores, excepto que se trate de acreedores de dominio, prenda, hipoteca o otro derecho real debidamente inscrito en el correspondiente registro con anterioridad a la fecha en que se haga constar en el

mismo el derecho de la Hacienda Pública, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 78 y 79 de esta Ley.”

Su desarrollo se encuentra en el artículo 34 del Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación (vigente en este punto en virtud de lo dispuesto en la Disposición Derogatoria/nica apartado 2 de la vigente L.G.T.)

“Derecho de prelación.- 1. La Hacienda Pública gozará de prelación para el cobro de los créditos vencidos y no satisfechos, en cuanto concurra con otros acreedores no garantizados especialmente mediante la inscripción o anotación de su derecho en el correspondiente Registro con anterioridad a la fecha en que se haga constar en éste el derecho de la hacienda, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 35 y 37 de este Reglamento”.

Además, el precepto añade:

“2. Cuando existan anotaciones de embargo en los Registros de la Propiedad y de Hipoteca Mobiliaria y Prenda sin desplazamiento, practicadas con anterioridad a la del crédito del Estado sobre unos mismos bienes embargados, el órgano de recaudación podrá elevar al Delegado de Hacienda¹ el expediente a efectos de plantear, si procede, tercería de mejor derecho, en defensa de los intereses del Tesoro, previo informe del Servicio Jurídico del Estado².

3. En igual forma se procederá siempre que en los mencionados Registros consten derechos constituidos con anterioridad a la anotación de embargo a favor de la Hacienda Pública, que obstaculicen el cobro de los créditos de la misma”.

Estamos ante un privilegio de carácter general que se extiende por igual a todos los bienes tanto muebles como inmuebles que pertenezcan al deudor y que responde a la necesidad de reforzar el cobro de los créditos públicos.

2.2. NATURALEZA

Es una figura creada por la Ley, conocida como el derecho de prelación general sobre los bienes del deudor y supone reconocer a la Hacienda Pública que ostenta una posición de privilegio respecto de determinados créditos y frente a cualquier otro acreedor, a excepción de los que expresamente se excluyen en el artículo.

En su virtud, el crédito (que por sí mismo no tiene nada de especial), deviene

1. Debe entenderse Presidente de la Corporación o Director del Organismo, en el caso de Corporaciones Locales u Organismos Autónomos.
2. Debe entenderse Servicio Jurídico de la Corporación u del Organismo Autónomo.

cualificado, cualificación que la normativa le otorga con la pretensión de colocarlo en una posición preeminente o privilegiada respecto de otros acreedores.

2.3. ÁMBITO DE APLICACIÓN

A) Titular del Derecho:

Es el ente público que lleve a cabo la acción recaudatoria de cobro, o, lo que es lo mismo, el “acreedor tributario”, cualquiera que sea la razón por la que tiene encomendada esa competencia y con independencia de quién sea el titular del poder de imposición.

Asimismo, y dando respuesta a quiénes debe entenderse que se refiere la Ley cuando dice la “Hacienda Pública”, puede ser tanto la Hacienda Pública estatal como la Hacienda Pública Autonómica y la Local, porque lo importante es la condición de acreedor tributario.

Esta interpretación que abarca tanto al Estado, como a las Comunidades Autónomas como a las Entidades Locales es la que procede entender a raíz de la Constitución y de la Ley General Presupuestaria.

B) Créditos a los que afecta

Ha de ser crédito tributario. Además, debe estar vencido y no satisfecho, que es cuando ha finalizado el período establecido legalmente para su pago sin que el mismo haya tenido lugar.

C) Efectividad

Afecta a todos los créditos tributarios de manera que, para su cobro, los mismos se colocan por delante de todos los comunes.

Toma todo su sentido una vez que se ha producido el impago de las deudas; por lo tanto, como dice algún autor al respecto “mientras el crédito se halla en período de latencia, esto es, mientras no ha sido incumplido, esta garantía simplemente existe para calificar al crédito tributario de preferente a otros”.

Evidentemente, el juego de esta prelación suele desenvolverse con motivo de:

a) **PROCESO DE EJECUCIÓN SINGULAR:** Es el llamado juicio ejecutivo y donde tiene lugar la concurrencia de créditos.

Aparece cuando el deudor posee bienes suficientes para satisfacer a todos sus acreedores.

b) **PROCESOS UNIVERSALES DE EJECUCIÓN:**

Por éstos se entienden aquéllos que afectan a la totalidad del patrimonio del deudor y tienen por objeto su distribución entre el conjunto de los acreedores, bajo dirección, vigilancia y decisión de los órganos judiciales.



- En definitiva, los elementos que deben concurrir son:
- DOS o MÁS ACREEDORES
 - UN DEUDOR COMÚN A ESTOS
 - UNOS BIENES DEL DEUDOR QUE HAN SIDO ENCONTRADOS PRIMERA-
RAMENTE POR UN ACREEDOR.
 - UNA ACTUACIÓN DEL OTRO ACREEDOR –EL LLAMADO PREFERENTE-
QUE, CON EL ÚNICO REQUISITO GENÉRICO DE LLEGAR ANTES DE QUE
EL OTRO SE HAYA COBRADO SU CRÉDITO, INVOCA SU PREFERENCIA Y SE
COBRA EN PRIMER LUGAR.

Como dice la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo con fecha 21 de febrero de 1975:

“El problema de la prelación o preferencia es común a todas las tercerías de mejor derecho, porque vienen a ser un concurso de acreedores en un proceso singular, dos ejecuciones simultáneas contra un mismo deudor y unos mismos bienes, por lo que la naturaleza de los procesos de tercería de mejor derecho supone, por definición, la necesaria comparación de títulos invocados, en el período expositivo del juicio para determinar, en consecuencia cual de ellos es el preferente en orden al cobro de la cantidad obtenida, de la venta de los bienes embargados a un deudor común”.

Por lo demás, debe quedar claro que este precepto es lo que es sin que venga limitado por ningún otro precepto ni por ningún requisito procedimental como podía ser por ejemplo la exigencia de anotación preventiva de embargo del crédito en cuestión. Esta afirmación se respalda con lo que establece el artículo 170.2 de la Ley General Tributaria (anteriormente el artículo 134.2), donde después de recoger que la Administración Tributaria tendrá derecho a que se practique anotación preventiva de embargo, con el mismo valor que si se tratara de mandamiento judicial de embargo, se añade que:

“la anotación preventiva así practicada no alterará la prelación general que para el cobro de los créditos tributarios establece el artículo 77 de esta Ley”

No obstante, se añade ahora que para aplicar esa prelación, deberá ejercitarse la tercería de mejor derecho.

D) Situaciones en las que no podrá invocarse esta preferencia genérica, por razón de la condición de los otros acreedores:

Este privilegio solamente deberá ceder cuando el otro acreedor que pretenda cobrar lo que nuestro deudor le debe, sea acreedor titular de un derecho de dominio, prenda o hipoteca u otro derecho real y lo tenga debidamente inscrito en el registro correspondiente.

Para una mejor comprensión, conceptualmente hablando, podemos decir que:





-ACREEDOR DE DOMINIO: Es el propietario del bien que el deudor detenta de hecho. No hay, por tanto, que confundirlo con el tercer adquirente cuyo derecho es preferente al crédito tributario sin necesidad de que se halle inscrito.

-ACREEDOR DE PRENDA: Es el que posee una garantía real que se constituye sobre bienes muebles, para garantizar el cumplimiento de una obligación, y con entrega de la posesión a dicho acreedor para en caso de incumplimiento poder cobrarse con cargo a ella (artículo 1857 del Código Civil)

-ACREEDOR DE HIPOTECA: Es el que posee el derecho real que sujeta determinados bienes al cumplimiento de una obligación.

-ACREEDOR DE CUALQUIER OTRO DERECHO REAL: Es decir, de lo que deriva de la relación jurídica entre una persona y una cosa. Son derechos reales el dominio, la posesión, las servidumbres, el usufructo, etc.

E) Situaciones en las que no podrá invocarse esta preferencia genérica, por razón de la condición de los otros créditos.

De éste se dice que es un privilegio que afecta por igual a todos los créditos tributarios y todos los bienes de los que sea titular el deudor. Se distingue así y cede ante los privilegios específicos a que alude:

- El artículo 78 (anterior artículo 73) de la propia Ley General Tributaria, que contempla una garantía real cual es la HIPOTECA LEGAL TACITA que recae sobre tributos que “graven periódicamente los bienes o derechos inscribibles en un registro público, o sus productos directos, ciertos o presuntos”, lo que se resume en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles

Además, sólo puede ejecutarse sobre los bienes que deban el impuesto, es decir, bien inmueble

- El artículo 79.2 (anterior artículo 74) de la propia Ley General Tributaria, que establece otra garantía real cual es una AFECCIÓN DE BIENES según la cual “los bienes y derechos transmitidos quedarán afectos a la responsabilidad del pago de las cantidades, liquidadas o no, correspondientes a los tributos que graven tales transmisiones, adquisiciones o importaciones..”, lo que se resume en los tributos llamados transmisorios, es decir, Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuestos aduaneros, Impuesto General Indirecto Canario.

A estos dos preceptos alude expresamente el artículo 77 (anterior artículo 71) de la Ley General Tributaria, cuando dice: “sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 78 y 79 de esta Ley”.

- El artículo 64.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo de 2004,



(anterior artículo 65 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, tras la reforma operada por Ley 51/2002, siendo, en la redacción originaria de la Ley 39/1988, el artículo 76) que prevé también una garantía real cual es otra AFECCIÓN DE BIENES, distinta de la anterior. Afecta tan sólo a los débitos que se originan en concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles y tan sólo recae sobre el bien que debe satisfacer el impuesto que se debe.

3. LA AFECCIÓN DE BIENES

”El derecho de afección es una garantía real, constituida sobre una cosa determinada, que concede al acreedor un derecho de realización del valor de la cosa para la satisfacción de su crédito, en el caso de que el deudor no cumpla voluntariamente la obligación. El carácter real de este derecho radica también en que el acreedor puede realizar el valor de la cosa quien quiera que sea el propietario o poseedor de ella. Aunque la cosa sea transmitida a otra persona, el adquirente la recibe con la carga o gravamen representado por la existencia de la afección y tiene que soportar este derecho del acreedor.”

En estos términos se expresa la Sentencia de fecha 2-1-1997 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Las Palmas, para definir lo que es el Derecho de Afección, recogiendo así, tal y como ella dice, lo que nuestro Alto Tribunal tiene señalado al respecto.

Pues bien, este derecho de afección, como ya ha quedado conceptuado, es lo que recoge el artículo 64.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y que va a ser desarrollado a continuación.

3.1. REGULACIÓN

El artículo 64.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, dispone expresamente que:

“En los supuestos de cambio, por cualquier causa, en la titularidad de los derechos que constituyen el hecho imponible de este impuesto, los bienes inmuebles objeto de dichos derechos quedarán afectos al pago de la totalidad de la cuota tributaria, en régimen de responsabilidad subsidiaria, en los términos previstos en la Ley General Tributaria.”

Los derechos a que se refiere son los de PROPIEDAD, USUFRUCTO, SUPERFICIE o CONCESIÓN ADMINISTRATIVA.

Partiendo de este artículo, núcleo esencial y único de esta figura de afección con-

sagrada especialmente para el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, se hace necesario atender a diversos aspectos.

3.2. NATURALEZA

1) Estamos ante una garantía de naturaleza real, que constituye una afección especial de carácter tácito, no necesitada, en su fase de ejecución, de nota marginal o de anotación preventiva de embargo y, por tanto, excepcional en un sistema que aboga por la publicidad del estado jurídico de los inmuebles.

2) El carácter del Impuesto sobre Bienes Inmuebles como crédito singular o especialmente privilegiado lleva a afectar los inmuebles que hayan sido objeto de cambio -en cualquiera de los derechos que sobre ellos se mencionan en el precepto- al pago de la totalidad de la cuota tributaria (totalidad de las deudas tributarias y recargos se decía antes) que hubiera dejado pendientes por I.B.I. el anterior titular en los términos previstos en el artículo 79.1 de la Ley General Tributaria (anterior artículo 41), es decir, por el concepto de derivación de la acción tributaria.

Dicha afección, conlleva que:

- La responsabilidad se limita, en caso de que el nuevo titular no acceda a pagar las deudas tributarias de I.B.I. que por un determinado bien tuviera pendiente el anterior titular, a dicho bien, que es el que está afecto, es decir, no puede alcanzar al resto del patrimonio perteneciente al nuevo titular.
- Tendrá lugar en los términos previstos por la Ley General Tributaria en los artículos 79.1 (Afección de Bienes) y 41 (Responsabilidad tributaria)

Como dice la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de fecha 4-3-1997, en su Fundamento de Derecho Segundo:

“...ya de entrada puede observarse que la afección se proyecta sobre los bienes inmuebles objeto de los derechos transmitidos que resultan afectos al pago de las deudas pendientes correspondientes al Impuesto sobre Bienes Inmuebles al extremo que, si bien con anterioridad a la transmisión respondían de tales deudas por hallarse en el patrimonio del deudor principal, una vez operada la transmisión se resalta su afección aunque la propiedad se transmita a otros sujetos”.

3) Por ella, se establece, a nivel legal, una responsabilidad de determinadas personas que, no habiendo participado inicialmente en la relación jurídico-tributaria, se convierten posteriormente -con motivo de ser nuevos titulares de cualquiera de los derechos previstos en el artículo- en obligados al pago de las deudas que haya dejado pendientes el anterior titular en concepto de I.B.I. por un determinado bien.

4) Se aparta de la afección tradicionalmente contemplada en nuestro derecho

(actual artículo 79.2 de la L.G.T., anterior artículo 74 de la L.G.T.) que está prevista para las deudas tributarias que gravan las transmisiones, adquisiciones o importaciones, lo que se circunscribe a los tributos transmisivos, Impuesto sobre transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuesto General Indirecto Canario, impuestos aduaneros, y, también a los directos que implican un desplazamiento patrimonial.

Además, también se aparta de la afección regulada en el artículo 74 en el hecho de que, la que ahora va a ser estudiada, no contiene limitación alguna por razones de seguridad jurídica que impidan la operatividad de la afección, a diferencia de la consagrada en el artículo 79.2 que no puede desplegar sus efectos si:

-Se encuentra ante un adquirente que resulte ser un tercero protegido por la fe pública registral o

-Se justifique la adquisición de los bienes con buena fe y justo título o en establecimiento mercantil o industrial, en el caso de bienes muebles no inscribibles.

5) Es preciso para hacer efectiva la afección, a tenor de lo dispuesto en el artículo 79.1 de la Ley General Tributaria (anterior artículo 41), un acuerdo de derivación que deberá ser notificado al adquirente del bien afecto, con la reclamación del pago, el cual podrá dejar que prosiga la acción contra el inmueble transmitido o recurrir -bien contra la liquidación, bien contra la procedencia de dicha derivación.

Ahora bien, interesa dejar bien claro, que esta figura está prevista para las cuotas que hubiera dejado de pagar el anterior titular y que le correspondieran legalmente a tenor de los artículos 63 (condición de sujeto pasivo) –anterior artículo 64 de la Ley 39/1988 tras la reforma operada por Ley 51/2002 e inicial artículo 65 en la redacción original de la Ley 39/1988- y 75 (devengo del impuesto) –anterior artículo 76 de la Ley 39/1988 tras la reforma operada por Ley 51/2002 e inicial artículo 75 en la redacción original de la Ley 39/1988.

Por tanto, en el caso de que el nuevo titular del bien no hubiese realizado el oportuno cambio de titularidad ante la Administración y, por tanto, los recibos siguiesen estando mal expedidos, continuando a nombre del anterior titular para años en los que ya a éste no le correspondían, esos años ya no estarían protegidos por el artículo 64.1 del Texto Refundido, porque son cuotas que corresponden al actual titular. En estos casos, la práctica debe ser:

CUOTAS DEL ANTERIOR TITULAR-RECIBOS A NOMBRE DE ESE TITULAR

Cobro al actual titular por el artículo 64.1 del T.R.H.L.

CUOTAS DEL ACTUAL TITULAR-RECIBOS MAL EXPEDIDOS A NOMBRE DEL ANTERIOR TITULAR



Baja de las liquidaciones y expedición a nombre del titular actual y cobro por los cauces propios de la gestión y recaudación.

Para hacerlo más gráfico, veamos un ejemplo:

A vende un bien a **B** en el año 1998.

A dejó pendientes de pago las deudas en concepto de I.B.I. de ese bien por los ejercicios 1996, 1997 y 1998.

La Hacienda Pública intenta cobrar de **A** las citadas deudas sin conseguirla.

En virtud del artículo 64.1 del T.R.H.L. la Hacienda Pública satisfará su crédito acudiendo a **B**, en virtud de la garantía allí establecida, y, en el caso de que no efectúe el pago, proseguirá la acción contra el bien que deviene, por mor de la previsión legal, afecto al pago.

Si, además, hay deudas por los ejercicios 1999, 2000 que, según constan en la Administración, son de **A**, éstas no pueden cobrarse por el procedimiento del artículo 64, porque éstas son realmente deudas del actual titular. La explicación es que no había tenido lugar el oportuno cambio de titularidad, por lo que habrá que proceder a la baja correspondiente, y a la expedición de las liquidaciones por los ejercicios 1.999 y 2000 a nombre de **B** (evidentemente, y aunque no haga falta decirlo, si a la fecha en la que es descubierta la errónea titularidad, tras dar la baja de los recibos mal expedidos ya hay ejercicios respecto de los cuales ha transcurrido más de 4 años, éstos no se podrán liquidar, deviniendo prescritos).

Esta aclaración la confirma la Sentencia dictada con fecha 18 de marzo de 1999 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, donde con motivo de una compra-venta mediante escritura pública de fecha 27-11-1991 y al existir débitos pendientes en concepto de I.B.I. se le exige al adquirente -al amparo del artículo 76, actual artículo 64.1- todas las cuotas que figuraban pendientes en el correspondiente Ayuntamiento desde 1990 a 1993.

Al efecto, en el Fundamento de Derecho Segundo, concluye diciendo que:

“En suma, la actuación municipal impugnada es correcta en cuanto a la derivación de las deudas tributarias por IBI devengadas con anterioridad a la indicada transmisión (es decir, las correspondientes a los años 1990 y 1991 –tégase en cuenta que el impuesto se devenga el primer día del período impositivo, Art. 75.1 de la L.R.H.L.). Como quiera que lo recurrido es una responsabilidad declarada por derivación, las deudas por IBI de 1992 y 1993 malamente pueden encajar en tal concepto cuando en tales fechas la actora ya era titular de la finca en cuestión, de donde que (y sin perjuicio de su posible condición de sujeto pasivo al amparo del Art. 65 de la LHL, lo que es ajeno a este pleito) dichas liquidaciones de IBI de 1992 y 1993 exigidas por derivación en virtud del Art. 76 de la LHL no sean conformes a Derecho.”

Si bien esta sentencia alude a la inadecuación a derecho de las cuotas por los ejercicios 1.992 y 1993 basándose también en la innecesariedad de comunicar el cambio de titularidad a la Administración si ésta ha constado en documento público porque no lo exigía la legislación, ello es porque esta es la argumentación que se trataba en los autos. En cualquier caso, aún cuando la legislación impusiese la obligación de comunicar los cambios, es reiterado por los tribunales que, en todo caso, tal deber puede dar lugar a una sanción por la ausencia de su cumplimiento por parte del contribuyente, pero no a intentar cobrar los recibos mal expedidos.

3.3. ÁMBITO DE APLICACIÓN

A) Titular del derecho

Es el ente público que lleve a cabo la acción recaudatoria de cobro, o, lo que es lo mismo, el “acreedor tributario”, con independencia del título por el que ejerza esas funciones de recaudación y de que, quizás, no sea el titular del poder de imposición del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

B) Tributo que comprende

Es una figura prevista, única y exclusivamente, para el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, como se desprende de su regulación y ubicación en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

C) Bienes que resultan afectados por la garantía

Al tratarse de una auténtica garantía real, se proyecta exclusivamente sobre el inmueble cuya titularidad ha cambiado. Así lo dice la letra de la ley “los bienes inmuebles objeto de dichos derechos quedarán afectos”.

Ello supone, en primer lugar, que la acción de la Administración dirigida a hacer efectiva la deuda pendiente, -en caso de que el nuevo titular no acceda al pago de las cantidades adeudadas por el anterior titular y pendientes de pago- sólo puede incidir sobre los bienes objeto de la garantía real; asimismo, sólo puede tener lugar por razón de los créditos tributarios protegidos legalmente (I.B.I.); y, por último, el embargo habrá de estar limitado a la porción que por tales conceptos tenga lugar.

Clarificadora en este sentido es la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de fecha 27-2 1996 que en su Fundamento Cuarto, resume que:

“...lo que implica que las garantías previstas con carácter general en la L.G.T.,..., salen reforzadas en la L.R.H.L. al tener un precepto especial que especifica la afección de los bienes regulada en el artículo 41 de la L.G.T., proyectándola sobre el bien

transmitido en un supuesto de titularidad “ob rem” cuyos gravámenes se imponen y se sufren por razón de las cosas, es decir, que constituyen una obligación impuesta a una persona, natural o jurídica, solo por el hecho de ser la dueña de la cosa gravada...”

D) Deudas que comprende. Alcance material

En cuanto a la extensión material de la afección la redacción del artículo 64.1 del T.R.H.L. establece que será “de la totalidad de la cuota tributaria”.

Con anterioridad, decía el artículo 76 de la Ley 39/1988, “de la totalidad de las deudas tributarias y recargos pendientes”.

No ha sido pacífico lo que debía interpretarse con esta inicial expresión. En un primer momento, se abogó por entender que iban incluidas la cuota tributaria, el recargo de apremio y el interés de demora, partiendo de lo que expresamente declaraba el artículo 76 y en atención al concepto de deuda tributaria que reflejaba el artículo 58 de la L.G.T.

Posteriormente, sin embargo, cuando la cuestión fue sometida a los Tribunales, éstos establecieron que no se podía estar a la literalidad de la norma, concluyendo que el artículo 76 abarcaba solamente la cuota tributaria y, en su caso, el recargo a favor de las áreas metropolitanas.

En cualquier caso, la polémica fue definitivamente zanjada por la Sentencia dictada en interés de ley con fecha 18-12-1998 por el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, que, reproduciendo lo acordado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de fecha 10-7-1997 –contra la que se formula el recurso de casación, concluye –en cuanto a la exigibilidad al adquirente del recargo de apremio y de los intereses de demora- de la siguiente manera:

Cuarto.- “Las referidas partidas, que pueden calificarse de accesorias de la obligación principal, que es el importe del tributo devengado, se producen como consecuencia legal de conductas en las que no han participado los posteriores titulares de los bienes y derechos sobre los que recae la carga fiscal y por lo tanto no puede calificarse de errónea la tesis de resolver cualquier razonable duda sobre la interpretación del artículo 76 de la Ley de Haciendas Locales en el sentido formulado por la sentencia de instancia.”

En este sentido, la tesis de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, como reproduce el Tribunal Supremo, era considerar que:

“...la solución debe buscarse en el dato de que a la expresión “totalidad de las

deudas tributarias “sigue y “recargos” que en el citado artículo 58 de la Ley General Tributaria forman parte de la deuda tributaria y carece de sentido que el artículo 76 de la misma establezca que la derivación de responsabilidad alcanzará además a “los recargos”; de donde infiere que la afectación garantiza únicamente la cuota tributaria y además los posibles recargos sobre las bases o las cuotas, a favor del mismo municipio o de otros entes; solución que se fundamenta en el principio de Equidad, al excluir de la responsabilidad por derivación, conceptos dimanantes de conductas dilatorias del sujeto pasivo.”

Definitivamente, éste es el criterio que ya recoge la Ley 39/88 en su reforma operada por la Ley 51/2002 y que ahora pasa al Texto Refundido de Haciendas Locales.

E) Anualidades que engloba. Alcance temporal.

El artículo 76 de la Ley 39/88 disponía que “de la totalidad de las deudas tributarias y recargos pendientes”.

Aunque la Ley 39/88, tras su redacción por Ley 51/2002 y ahora el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales han suprimido la expresión “pendientes” es patente que en aras de garantizar que el hecho de la transmisión no deje sin efecto el cobro del Impuesto sobre Bienes Inmuebles del concreto bien, el nuevo titular deberá responder de todo lo que no haya prescrito.

Ahora bien, igual que en el caso anterior, no existía acuerdo ni en la doctrina ni en los tribunales sobre el cómputo de la prescripción.

Importante fue la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 12 de mayo de 2000, a partir de la cual se entendió que sería objeto de cobro todo aquello que no hubiera prescrito en el momento de dirigir la acción contra el adquirente.

Sin embargo, también sobre este extremo se ha pronunciado recientemente el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª. Mediante la Sentencia de 9 de abril de 2003 dictada en interés de ley, se fija el alcance temporal de la afectación, apartándose de la doctrina previa conformada por los Tribunales Superiores de Justicia y estableciendo que “no han prescrito para el adquirente las que tampoco habían prescrito para el sujeto pasivo, de manera que los actos interruptivos de la prescripción para con el sujeto pasivo puedan oponerse eficazmente contra el nuevo titular adquirente”.

F) Requisitos formales en orden a la declaración de afectación:

La interpretación del anterior artículo 76 de la Ley 39/1988 y, posteriormente, del artículo 65 de la citada Ley en la redacción otorgada por la Ley 51/2002 sobre

los requisitos formales han sido que, con carácter previo a la declaración de afección, propiamente dicha, mediante el oportuno acuerdo de derivación, habría de constar:

- 1.—*FALLIDO DEL DEUDOR PRINCIPAL Y LOS RESPONSABLES SOLIDARIOS*
- 2.—*TRÁMITE DE AUDIENCIA AL NUEVO TITULAR*

1º) Ello era así por dos razones:

- Por la equiparación que a nivel jurisprudencial había tenido lugar entre los responsables subsidiarios y los adquirentes de los bienes afectos (*ex art. 37.5 de la anterior Ley General Tributaria*). En esta línea la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo con fecha 1-2-1995 dispuso que:

“el adquirente de bienes afectos está, respecto a la deuda tributaria garantizada por ellos, en una posición subordinada al deudor principal, más próxima, aunque su situación no sea la de un verdadero responsable del tributo, a la de responsable subsidiario que a la del solidario.”

- Por la interpretación otorgada a la expresión “si la deuda no se paga” del artículo 41 de la L.G.T., pareciendo imponerse —a la luz de diversas sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia y del Tribunal Supremo— como decía el Tribunal Superior de Justicia de Baleares en su sentencia de fecha 11-3-1997 que “no sólo cabe entender que la deuda no se paga cuando no se hace en período voluntario, sino que, si, al fin, no se consigue el pago, ha de llegarse a la conclusión de que el acuerdo de derivación sólo procede tras agotarse todo el procedimiento de apremio con el sujeto pasivo y resplandeciendo su solvencia.”

Continuando, la sentencia mencionada, decía:

“En efecto, si bien es cierto que el impago de la deuda a que se refiere el artículo 41.1. de la Ley General Tributaria, considerado como presupuesto de hecho que impone la consecuencia jurídica de que sean los adquirentes de bienes afectos por Ley a la deuda tributaria quienes respondan con ellos, por derivación de la acción tributaria, puede dar lugar a diversas interpretaciones contrapuestas, sin embargo, no cabe olvidar que pago no sólo es el que se efectúa en período voluntario sino también lo es la satisfacción de la deuda en el procedimiento de apremio, por lo que la responsabilidad del adquirente con el bien afecto se impone mediante acto administrativo de derivación de responsabilidad...”

En la misma línea la sentencia de 6-4-1999 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

Pese al encaje por el Tribunal Supremo de esta figura en la responsabilidad

tributaria y, sobre todo, pese a que, en línea con lo dispuesto por dicho Alto Tribunal, tanto la dicción de la Ley 39/88 consecuencia de la reforma por Ley 51/2002, artículo 65, (con vigencia a partir del 1-1-2003) como la letra del artículo 64 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (con vigencia a partir del 10 de marzo de 2005) han recogido expresamente que:

“los bienes inmuebles objeto de dichos derechos quedarán afectos al pago de la totalidad de la cuota tributaria, en régimen de responsabilidad subsidiaria, en los términos previstos en la Ley General Tributaria”

Sin embargo, la reciente Sentencia de 24 de enero de 2004 dictada por el mismo Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, en interés de ley ha sentado la siguiente doctrina legal:

“En el supuesto de cambio, por cualquier causa, en la titularidad de los derechos objeto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, no es precisa la declaración de fallido del adquirente o los adquirentes intermedios para que, declarada la del deudor originario transmitente de los bienes afectos al pago de la deuda tributaria, pueda derivarse la acción contra dichos bienes tras la notificación reglamentaria, al adquirente y titular actual de los mismos, del acto administrativo de derivación.”

Esta sentencia también viene a apartarse de la doctrina anterior de los Tribunales Superiores de Justicia en virtud de la cual la responsabilidad por derivación no tiene porqué ir dirigida al titular de los bienes en el momento en que se lleva a cabo la declaración de afección, sino que debe ir al que fue adquirente del titular de los recibos que dejó el impago. Sólo si ese adquirente del transmitente resultaba fallido se acudía a un nuevo adquirente y así sucesivamente.

2º) A continuación, y enlazando perfectamente con considerar al adquirente en una postura cercana al responsable, aunque sea una responsabilidad limitada –a los inmuebles- y no realizable sobre el resto de su patrimonio, la exigencia de que con carácter previo al acto administrativo expreso de derivación (anterior artículo 37.4 de la L.G.T., actual artículo 41.5) tenga lugar la “audiencia al interesado”.

Como dice la Sentencia de fecha 2-10-1998 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de la Rioja, Sala de lo Contencioso-Administrativo, dicho trámite “ha de reputarse esencial a los fines de que ese interesado pueda oponer, en su caso, la falta de concurrencia del presupuesto legal habilitante de la derivación, cual es el efectivo impago por parte del responsable principal (transmitente de los bienes afectados) y, eventualmente, su insolvencia para satisfacer la deuda tributaria a su cargo o la inexistencia de deudores solidarios.”

La ausencia de dicho trámite conlleva la anulabilidad del procedimiento habido, lo que se traduce en la obligada retroacción del expediente administrativo al momento en que se cometió la falta.

Tras estos dos pasos, por último, tendrá lugar, en caso de proceder, la declaración de afección que habrá de instrumentarse en el ACUERDO EXPRESO DE DECLARACIÓN DE AFECCIÓN con requerimiento de pago en período voluntario al nuevo titular. En su virtud, en el caso de que el adquirente no acceda al pago, se dictará providencia para la ejecución del bien afecto, con su consiguiente embargo.

Por último, a fin de paliar, en la medida de lo posible, la carga económica añadida a la compra de un bien que puede suponer esta figura, el artículo 64.1 del Texto Refundido dispone que:

A estos efectos, los notarios solicitarán información y advertirán expresamente a los comparecientes en los documentos que autoricen sobre las deudas pendientes por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles asociadas al inmueble que se transmite, sobre la afección de los bienes al pago de la cuota tributaria.”



LA INFORMÁTICA TRIBUTARIA

Ramón Andarías Estevan

(Jefe de Informática de Suma Gestión Tributaria - Diputación de Alicante)

- 1. ANTECEDENTES.**
- 2. LOS PRIMEROS PASOS DE LA INFORMÁTICA EN LAS ENTIDADES LOCALES.**
- 3. ¿PARA QUÉ USAMOS LA TECNOLOGÍA EN LA GESTIÓN TRIBUTARIA?**
- 4. MANEJO DE GRANDES VOLÚMENES DE INFORMACIÓN**
- 5. EL APLICATIVO DE GESTIÓN TRIBUTARIA.**
- 6. LA REDUCCIÓN DE PLAZOS.**
- 7. MEJORA DEL SERVICIO A LOS CIUDADANOS.**
- 8. EL PAPEL DE INTERNET COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN.**
- 9. LA INFORMÁTICA COMO INSTRUMENTO DE POLIVALENCIA.**
- 10. LA TECNOLOGÍA COMO AYUDA PARA OBTENER UNA IMAGEN DE EFICIENCIA.**
- 11. CONCLUSIÓN.**





1. ANTECEDENTES

Es indudable que el uso de ordenadores en nuestra vida cotidiana ha supuesto un cambio en los modos y costumbres de nuestra época. No me refiero sólo a Internet, sino a otros aspectos más básicos y quizá más imperceptibles. Me estoy refiriendo a su elemento básico: el chip. Tenemos chips en muchos objetos cotidianos que pasan desapercibidos pero sin su existencia nuestro estilo de vida sería muy diferente. Ascensores, coches, teléfonos, lavadoras, juguetes, carteles luminosos, marcapasos, etiqueta de compra y muchos más.

La actividad tributaria no ha quedado al margen de esta revolución. Lejos quedan aquellos años en los que los recibos se escribían con máquina de escribir; que se disponían cuidadosamente en esos cajones ordenados alfabéticamente con el fin de poder localizarlos en el momento de los periodos de cobranza. Esos documentos tenían un tratamiento próximo al de moneda en curso, la Hacienda Central confiaba estos documentos a los recaudadores que debían de efectuar su trabajo. Al final, o se cobraba o se devolvía el documento como impagado. Este tratamiento *seudo monetario* no era exclusivo de los recibos sino que se extendía a otros ámbitos financieros como los títulos de acciones, por ejemplo.

La existencia de ordenadores data históricamente de los años 50 y su uso estuvo restringido en sus primeras épocas a grupos de investigación, universidades, gobiernos con recursos y a proyectos espaciales. Era un recurso muy caro y tenía carácter estratégico en los tiempos de la guerra fría. Realmente no fue hasta mediados de los ochenta que los ordenadores “mainframe” no se empezaron a usar en entornos administrativos o tributarios en nuestro país, más allá de la obtención de nóminas y usos contables que se iniciaron algunos años antes.

En esta época pre-informática, los más viejos del lugar recuerdan esas colas en las Oficinas de Recaudación o las que se organizaban alrededor de los recaudadores cuando estos visitaban los pequeños ayuntamientos. En ocasiones debían ser escoltados por la policía, por dos motivos, para evitar disputas en las colas y para proteger la recaudación que, naturalmente, se hacía en efectivo.

Sus instrumentos tecnológicos eran la máquina de escribir, el teléfono y maquina calculadora (de aquéllas con manivela). Hay que reconocer que visto desde hoy la labor de esas personas tenía algo de épico.

En los 80 la situación tributaria de las entidades locales españolas era el resultado de dos efectos, por una parte el uso de procedimientos manuales y por otro la consideración de las Haciendas Locales como jugadoras de segunda categoría en la gran máquina estatal. El desarrollo de la Constitución de 1978 fue el motor que impulsó el cambio de papel de las corporaciones locales y hubo que esperar a 1988 para que cristalizara esta realidad en la ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales.

2. LOS PRIMEROS PASOS DE LA INFORMÁTICA EN LAS ENTIDADES LOCALES

En esos años la informática, entendida como una pantalla de ordenador en la que se mostraban un conjunto de números y letras de color blanco, verde o naranja sobre fondo negro, empieza a entrar progresivamente en algunos ayuntamientos privilegiados o inquietos tecnológicamente. Era una informática centralizada, esto es, basada en la existencia de centros de proceso de datos con grandes máquinas y, en ocasiones, grandes medidas de seguridad en los que se almacenaba la información.

Los recibos de Contribución y de Licencia Fiscal –que eran los ingresos principales de los ayuntamientos- se emitían por la Hacienda central que en sus Centros de Proceso de Datos imprimía en papel los recibos para distribuirlos a los Recaudadores por todo el territorio nacional.

En los ayuntamientos, el primer paso que había que realizar era *mecanizar* los recibos, es decir pasarlos de soporte papel a soporte electrónico (“meterlo en la computadora”, decíamos). Al abrigo de esta necesidad nacieron multitud de empresas de grabación de datos, lo que en algún momento se llamaron las *galeras* de la época. Hoy en día este trabajo ha disminuido pero también se sigue realizando. La mecanización permitía mejorar la accesibilidad de los datos y restar importancia al documento físico - valor, así como la capacidad de aplicar la potencia sumatoria de los ordenadores para realizar arqueos de caja, obtención de datos estadísticos y multiplicar las capacidades de impresión que hasta pocos años antes era la del mecanógrafo que se ocupaba de imprimir los recibos. La seguridad también mejoró ya que el “ordenador” era el que decía los importes o fijaba los últimos días de pago en voluntaria y no el Recaudador o el funcionario, que hasta entonces era el que concedía esa petición a la luz de su entender o de su personal juicio e integridad profesional.

Tras la mecanización, se produjo el advenimiento de la informática personal a principios de los 90, que llenó de color las dependencias municipales y amplió las posibilidades obtención de informes y personalización de las tareas administrativas. También lo llenó de complejidad, ya que había que aprender a manejarlos. Todavía sufrimos las consecuencias de esta necesidad creciente de aprendizaje de la herramienta.

El resto de la historia la tenemos más reciente, la ley de Moore por la que cada 18 meses se duplica la potencia de los chips, la explosión del uso de Internet, la telefonía móvil, el aumento de las capacidades de transmisión de datos sobre las más diversas plataformas.

Ante toda esta historia reciente cabe preguntarse, ¿para qué debería usarse la tecnología en el ámbito de la tributación local? ¿Dónde está el límite? ¿Tiene senti-

do la tecnología por la tecnología en nuestro entorno de gestión de impuestos y tasas? Vaya por delante mi opinión al respecto: No.

A continuación voy a desarrollar algunas aplicaciones concretas de la Informática e intentaré enmarcar los límites de su uso.

3. ¿PARA QUÉ USAMOS LA TECNOLOGÍA EN LA GESTIÓN TRIBUTARIA?

El uso de sistemas de información (obsérvese el cambio de denominación) en nuestro ámbito debería circunscribirse a las siguientes:

- *Manejo de grandes volúmenes de información*, esto es, se trata de aprovechar la potencia de cálculo y la superior capacidad de almacenaje de los ordenadores al servicio de una actividad en la que se manejan datos de millones de ciudadanos.
- *Reducción de los plazos de resolución* de los trámites y procedimientos administrativos, mediante el uso inteligente de programas y de las actuales posibilidades de transmisión de datos.
- *Mejora del servicio al ciudadano* en términos globales, facilitando el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, aumentando la disponibilidad de la información y disminuyendo los errores de la administración
- *Aumento de la polivalencia del personal administrativo*, mediante el diseño de programas de fácil manejo y guiados para el usuario, lo que facilita que un contribuyente no tenga necesidad cambiar de puesto para resolver trámites diferentes.
- *Transmitir imagen de control sobre los procesos* que redundan en la percepción positiva de la actividad por parte de los ciudadanos y debe ser acompañado por un sistema organizativo que resuelva en el acto en un 95 % las reclamaciones o problemas de los contribuyentes.

4. MANEJO DE GRANDES VOLÚMENES DE INFORMACIÓN

El dato es lo esencial con lo que contamos. Es realmente la materia prima, en términos industriales. Una buena materia prima produce un buen servicio y una materia prima de baja calidad provoca problemas de producción que se manifiestan en quejas de nuestros clientes. Es una materia prima que requiere sus cuidados, su refinamiento, su almacenaje, su distribución, etc. Además es una materia prima que una vez obtenida se puede multiplicar (esta es la diferencia fundamental entre esta materia prima electrónica y la materia prima industrial). Los bits se pueden generar sin necesidad de más materia prima (copiar un CD, por ejemplo) pero un coche o una televisión no permite la duplicación sin aporte de nueva materia.

En nuestros ayuntamientos, un contribuyente genera anualmente una media de 100 registros de base de datos. No se trata de que produzca ese número de recibos, naturalmente (la media está entre 2 y 3 anualmente) sino que los objetos tributarios vinculados a un contribuyente generan tal cantidad de piezas elementales de información. Por ejemplo, los procesos liquidatorios implican la determinación y/o actualización de los tipos y bases imposables, un recibo anual puesto al cobro genera al menos una operación de cobro, dos o tres apuntes en la contabilidad tributaria, diversos apuntes en estadísticas de control, si está domiciliado se producen varios registros de los diferentes códigos usados por los bancos, y si no está domiciliado, varios registros para poder imprimir las líneas del recibo. Todo esto en voluntaria, si pasa a ejecutiva, hay que añadir las diferentes actuaciones del procedimiento, notificaciones, ordenes de embargo, cuaderno 63, etc. Así hasta un centenar o más registros.

Esta información debe almacenarse de forma segura, accesible y además conservar una serie de índices de búsqueda que permita encontrar el dato en poco tiempo, por sí mismo o porque está relacionado con otros. En este ámbito, la tecnología es especialmente brillante y ha evolucionado muchísimo. Los actuales sistemas de almacenamiento en disco son capaces de almacenar ingentes cantidades de información en muy poco espacio y además como su precio se ha abaratado mucho, uno puede permitirse el lujo de tener discos duplicados para la misma información, llamados “discos espejo”. No solo se gana en seguridad ante un posible fallo de uno de ellos, sino en disponibilidad, ya que estos nuevos sistemas de discos, a la capacidad de almacenaje se une la rapidez de acceso a la información grabada, del orden de milisegundos.

Una vez obtenido el dato concreto entre los millones de registros, hay que transformarlo, es decir, hay que darle un aspecto legible para los usuarios. Si se obtiene un código de municipio hay que transformarlo en un nombre descriptivo, si se trata de una ristra de caracteres particulares del objeto tributario hay que ordenarlos y separarlos en “campos” (valor catastral, referencia catastral,...). Esta transformación la realizan los programas que están rodando en los ordenadores centrales o bien en cada uno de los puestos de trabajo, dependiendo del tipo de aplicativo usado.

Y falta un último detalle para dar la foto completa de las necesidades tecnológicas: la transmisión de la información allá donde se requiera. Todo lo descrito hasta ahora se ha producido en el ordenador central o servidor, pero, claro, hay que ponerlos a disposición de los usuarios. Y esa tarea la realizan las llamadas redes de telecomunicación. En este concepto entran multitud de términos técnicos, extrañas palabras impronunciables y siglas endiabladas:

routers, redes *IP*, *ADSL*, *UMTS*, *front-ends*, *https*, por mencionar las más habituales. Las redes han de estar diseñadas a prueba de averías con el fin de proporcio-

nar accesibilidad 24 x 7, para lo cual lo mejor es contar con líneas de respaldo que permitan la continuidad de la señal por caminos diferentes.

La información manejada por la actividad tributaria no es exclusivamente alfa numérica, o sea, letras y números, sino que cada vez más se incorporan otras variedades: gráficos (cartografía digital), fotografía (aérea de territorios y de hechos imponibles), sonidos (para autorizar pagos por teléfono), etc.. Estas realidades tienen como característica principal respecto a lo anterior que ocupan mucho más espacio. A modo de ejemplo, la información de un recibo puede ocupar unos 600 bytes (600 caracteres alfabéticos o numéricos). Una fotografía de fachada de una finca a pequeño tamaño ocupa 30.000 bytes.

La consecuencia es clara y doble: hace falta más capacidad de almacenamiento y más capacidad de transmisión de esa información hasta el punto donde hace falta.

Una aplicación informática interesante es la digitalización de los acuses de recibo de las liquidaciones y de las notificaciones de apremio. En la normativa española de tributación, este documento es esencial, no sólo su correcta obtención, sino la necesidad de tenerlo localizado para poder demostrar al contribuyente que el apremio ha sido comunicado en tiempo y forma, validando las actuaciones posteriores. El diseño de un sistema que permita el envío por fichero de las relaciones de notificación, su devolución por parte de la empresa notificadora, el escaneado de la imagen y su posterior carga en el sistema con un clave de búsqueda a partir del expediente, es una herramienta que permite ahorrar tiempos de clasificación en las oficinas y facilita la búsqueda en caso necesario. Es un proyecto de bajo coste y de buenos resultados en poco tiempo.

También es útil la obtención de fotografías digitales de fachadas, aprovechando el trabajo de campo necesario para mantener actualizados los censos, y su puesta a disposición en el aplicativo de gestión como parte de la información asociada a una referencia catastral determinada. Esta información fotográfica, además de formar parte de los expedientes que se envían a Catastro junto con los modelos 901 y 902, puede ser útil en algún momento del procedimiento de recaudación ejecutiva en el que sea necesaria la identificación del inmueble.

Una aplicación tecnológica que resulta de gran interés para la gestión del impuesto de bienes inmuebles es la fotografía aérea combinada la cartografía digital, en otras palabras, la realidad tomada desde el aire y la información registral catastral en forma gráfica, ambas georeferenciadas. Cada una de las dos piezas de información nos proporciona datos de utilidad para la gestión. La cartografía digital catastral, por ejemplo, nos permite obtener los datos concretos para poder actualizar las nuevas construcciones (FX-CU1) u obtener datos estadísticos sobre áreas concretas del tér-

mino municipal. Por su parte la fotografía aérea nos permite navegar de forma virtual y situarnos en una zona concreta para comprobación o investigación tributaria o incluso para temas urbanísticos concretos. Son los Sistemas de Información Territorial/ Geográfica. En cuanto a su uso combinado (realidad física versus realidad declarada) puede facilitar las labores de inspección de los diferentes tributos que tengan una base territorial. Para todas estas tareas es fundamental contar con un visor potente que permita presentar (importar) información gráfica de diferentes orígenes y formatos, así como funcionalidades de selección, zoom y funcionalidades de doble ventana sincronizada.

5. EL APLICATIVO DE GESTIÓN TRIBUTARIA

Cuando se habla de tecnología, frecuentemente nos referimos a los sistemas de información. Potentes ordenadores compuestos por decenas de procesadores en paralelo capaces de efectuar millones de operaciones por segundo. O a la capacidad de almacenamiento de sistemas de discos, o a líneas de telecomunicaciones con potencia para retransmitir la información de miles de canales de televisión por un cable de menos de un milímetro de diámetro (fibra óptica). O bien una máquina de un tamaño inferior a un paquete de cigarrillos con funcionalidades de teléfono, cámara de fotos y vídeo. Y, sin duda, todo esto es tecnología y algunas de ellas de vanguardia.

Sin embargo, con frecuencia nos olvidamos que en el campo tributario (y en muchos otros) la tecnología más importante no es lo tangible, la que en argot los técnicos llamamos “chatarra”, sino los programas que relacionan los datos, esto es el software. No solo es lo más importante sino lo más difícil, porque el reto es poner en forma de menús interrelacionados el *expertise* de la organización de una forma comprensible y manejable. Y cuando se trata de tributos locales es todo un desafío, y más en un entorno legislativo cambiante. Un aplicativo de gestión tributaria debe ser capaz de dar respuesta a todo lo que rodea a la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los impuestos y tasas municipales.

De forma desglosada, podemos decir que ha de constar con funciones comunes de búsquedas de deuda y deudor por diversidad de criterios: nombre, objeto tributario, número fijo, referencia de cobro, expediente administrativo, entre otras. También las operaciones de mantenimiento de datos personales del contribuyente, dirección fiscal (codificación de callejero)

Para cada figura impositiva, debe incluir funciones de liquidación y gestión, esto es, altas, bajas, modificaciones, mantenimiento de objetos tributarios, aplicación de tipos y beneficios fiscales. La personalización de cada figura puede suponer un enorme esfuerzo de adaptación del aplicativo. Pensemos en lo que supone de dificultad la gestión



integral del IAE, o de los impuestos y tasas que dependen del bien inmueble, el IBI, el Incremento de Valor de los Terrenos, las tasas de recogida de residuos, alcantarillado, etc.. La realidad municipal requiere que se gestionen las sanciones de tráfico, que conlleva la realización de sofisticados flujos de tareas que contemplen el complejo procedimiento administrativo que hace las delicias de las empresas “quitamultas”.

El proceso completo de emisión y cobro de un periodo de voluntaria incluido. Preparación de padrones, validación, asociación de recibos a contribuyentes, superando las dificultades del mismo sujeto pasivo con descripciones de nombre heterogéneas y distintos sujetos pasivos con igual denominación. Proceso de domiciliación, asignación de las nuevas órdenes, bajas de las impagadas, envío a las entidades colaboradoras de los recibos domiciliados de sus clientes, emisión de documentos de pago agrupados por contribuyente y en el mismo sobre, tratamiento del correo devuelto. Procesos de cobro por distintos medios: Internet, ventanilla, cajero automático, datáfono. Emisión de facturas de cuenta de voluntaria, etc.

La recaudación ejecutiva supone otro módulo esencial que debe estar incluido en un aplicativo que se precie. Desde el dictado de la providencia de apremio hasta la cancelación de la deuda por aplicación del importe obtenido en una subasta pública del bien embargado. En el camino deben contemplarse las distintas fases del procedimiento: emisión de notificaciones, providencias de embargo, publicación en BOP en caso de imposibilidad de notificación personal, embargos centralizados por Cuaderno 63 de AEB, embargo de cuentas corrientes, de salarios y pensiones, de devoluciones de la AEAT, embargo de vehículos y bienes.

El control de los ingresos esta íntimamente unido a todo lo anterior y, en fin, todas las gestiones posibles sobre los valores que incluyen pagos a cuenta, embargos en metálicos, aplicación de pagos y embargos parciales, devolución de ingresos indebidos y de pagos duplicados. Control de cuentas corrientes, cuadro de ingresos respecto a la información de cobros y en caso de una entidad supramunicipal el control de las compensaciones económicas obtenidas respecto a los ingresos brutos de cada ayuntamiento o entidad local.

El último bloque de opciones que deben estar disponibles para una administración tributaria debe ser la monitorización de resultados. Su uso es imprescindible en la hacienda moderna para poder hacer un seguimiento de los resultados, distribuido por municipios, por figura impositiva, por años, por antigüedad de la deuda, comparativas entre ejercicios. Este cuadro de mando permite conocer en todo momento los datos en tiempo real y asignar recursos extraordinarios en circunstancias especiales.

6. LA REDUCCIÓN DE PLAZOS

La aplicación adecuada de la tecnología en un entorno organizativo favorable y con los recursos humanos alineados con los objetivos de la organización permite que las actuaciones desde que se produce el hecho imponible hasta la data de la deuda se sucedan a un buen ritmo.

Las competencias en materia catastral permiten que las altas de nuevas construcciones, por ejemplo, no se demoren más allá de unas pocas semanas. Los datos que se recogen en las oficinas tributarias poseen la calidad suficiente para que su incorporación al sistema de información propio se realice en el mínimo tiempo. La información técnica de la construcción se verifica a la entrega y se completa en ese momento, se dibuja en el sistema CAD insertando sus coordenadas y geometría en la cartografía catastral, se incluye en los ficheros de intercambio para Catastro y a la vuelta de tres meses, si todo va bien, son altas que forman parte del fichero correspondiente y están dispuestas a ser liquidadas y formar parte del siguiente censo de bienes inmuebles. En el caso de otros tributos gestionados, el alta se realiza en las oficinas propias en modo declaración-liquidación asistida que también queda asegurada la calidad de los datos (o bien por autoliquidación); o bien si el tributo no es gestionado directamente, los datos son cruzados con programas inteligentes y comparados sus datos con los correspondientes a ejercicios anteriores.

Los padrones actualizados son una gran ayuda para que las tareas a partir de ese momento sean más fáciles, la liquidación o cálculo del padrón queda resuelta por el aplicativo con la seguridad de que el sujeto pasivo está identificado con la misma precisión que el hecho imponible.

La recaudación voluntaria de recibos es preparada y emitida con planificación suficiente en todos sus aspectos. Las campañas de anuncio de cobranza y la variedad de modos de pago hacen que los contribuyentes sean conscientes año tras año de sus obligaciones tributarias. Para los impagados el mecanismo de notificación de deuda en ejecutiva comienza 3 semanas finalizado el periodo voluntario, gracias a la transmisión diaria de cobros en voluntaria y al seguimiento de los procesos posteriores al cierre. La tecnología es muy importante aquí, tanto el soft como el hardware. En el periodo de ejecutiva el sistema SICER de mecanización del proceso de notificación está embebido en el aplicativo. Los datos de las notificaciones llegan a diario y se procesan a diario. Todo debe funcionar como un reloj. Los programas deben estar a punto, los datos deben estar a punto.

Un último aspecto de la reducción de plazos se refiere a la atención personalizada al contribuyente en las oficinas tributarias. Allí lo importante es ser eficientes: hay que resolver los temas en el momento. No deben producirse “segundas visitas”, los actos administrativos deben ser únicos y no aplazados a otro día.

Para ello se requieren dos líneas de actuación: manejar con imaginación la complejidad interna con el fin hacerla más sencilla para el usuario y resolver la colaboración interadministrativa, grandilocuente expresión que encierra un noble concepto y una gran dosis de energía y de frustración. La comunicación necesaria para una entidad municipal o supramunicipal es de vértigo: Catastro, Tesorería de la Seguridad Social, Notarios, Dirección General de Tráfico, Agencia Tributaria, Entidades locales, Registros mercantiles y de la Propiedad, entidades bancarias de forma bilateral o centralizada en AEB, CECA, etc.. Esta Torre de Babel contemporánea esta llena de autopistas, caminos, senderos e, incluso, simas.

El secreto de este objetivo de reducción de plazos tiene como toda buena pócima administrativa un fuerte ingrediente de tecnología software, una pizca de tecnología de telecomunicaciones y una buena dosis de impulso personal e implicación de la organización, un trinomio que realmente está presente en cualquier manifestación de la actividad que estamos describiendo.

7. MEJORA DEL SERVICIO A LOS CIUDADANOS

En realidad todo el trabajo que se hace desde cualquier administración debería estar enfocado a este fin. El objetivo de una administración tributaria es obtener el máximo ingreso con los mínimos recursos, pero, y esto es importante, con una calidad de servicio adecuada. Si la entidad es supramunicipal, el tema se complica porque además hay que satisfacer simultáneamente al ayuntamiento (“el cliente”) y al contribuyente (“el usuario”) y en ocasiones estos intereses están contrapuestos.

Salvando esta especial circunstancia, es claro que el ciudadano debe sentirse tratado adecuadamente, con justicia y con dignidad y con eficiencia por parte de su administración. ¿Y qué puede hacer la tecnología en este aspecto?.

En primer lugar puede proporcionar disponibilidad del servicio, a través de lo ya comentado de sistemas de información a prueba de fallos, con información y líneas de datos redundantes. De este modo, cada vez que se desplacen a una oficina están seguros que pueden resolver sus gestiones.

La accesibilidad del servicio es también un punto fuerte de la tecnología. La existencia de una oficina virtual en Internet que pueda ser accedida desde cualquier punto de la geografía provincial y nacional, y por qué no internacional, añade una capa de calidad a los servicios de gestión. Los centros de asistencia telefónica en horarios extensos proveen de servicios a los contribuyentes más reticentes o sin posibilidad de acceso a la Red.

La multiplicidad de los medios de pago permiten acomodar esta necesidad a las circunstancias personales. Pago por Internet, por cajero automático en voluntaria, por

datáfono en cualquier oficina, en efectivo en la amplia red de entidades colaboradoras, son indicadores de un servicio esmerado.

La atención al público en oficinas es también un ámbito en el que algunas tecnologías dan buenos resultados. Los sistemas de regulación de colas son buenas herramientas si son acompañadas por medidas organizativas que sean capaces de romper en un momento dado el esquema *frontoffice* y *backoffice* en circunstancias especiales de gran afluencia de público.

Y por último y no menos importante, la existencia de una aplicativo que soporte el concepto de gestión integral, entendiendo por ello la posibilidad de tratar la problemática tributaria centrado en el contribuyente en vez de en cada uno de los tributos. En palabras más simples, la cuestión no está en solucionar una gestión del IBI o del ICIO o del IVTM, sino en regularizar la situación tributaria del contribuyente. Las claves para conseguir la implementación de este concepto son, una base de datos centralizada y mantenida en tiempo real por los diversos actores; que un nuevo dato que afecta a varios tributos se introduzca una sola vez en el sistema y se extienda a todos los padrones; Los puestos son polivalentes y operativos hasta el final de la gestión; y además existen herramientas de seguimiento para cada nivel de responsabilidad.

8. EL PAPEL DE INTERNET COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN

Antes de hablar de servicios en Internet es conveniente hacer mención a la clasificación que *Gartner Group* utiliza para medir su nivel de desarrollo. Distingue cuatro niveles de interacción que se relacionan con niveles de acercamiento a la gestión completa. A saber, la *Presencia* en Internet es el nivel más básico, consiste en poner a disposición información estática de la actividad, FAQ, datos corporativos, etc. El siguiente nivel es la *Interacción*, en la que se pueden realizar gestiones básicas, relleno de formularios en línea y su envío posterior, descargas de documentos, envío de consultas guiadas, consultas dinámicas que pueden incluir algunos cálculos básicos. El tercer nivel es la *Transacción*, en la que se pueden resolver algunos trámites parciales, se permiten transacciones económicas, se evitan desplazamientos pero no se cubre el ciclo completo de la gestión. El último nivel es el de *Transformación*, en el que se contempla todo el trámite desde su generación, presentación de documentación, pasarela de pago, obtención del servicio y lo que es muy importante, la organización gestora tiene este modo de gestionar integrado en sus sistemas de información evitando tratamientos manuales.

Dicho esto, es bueno comentar que la existencia un servicio web para el contribuyente es un buen síntoma de un uso tecnológico adecuado. Sin ánimo de ser exhaus-

tivo, un web tributario debería ofrecer la siguiente información estática: datos corporativos básicos (estatutos, órganos de gestión, distribución departamental o territorial), memoria anual de resultados, ubicación de la red de oficinas, información de los periodos de cobranza y de los tributos al cobro, preguntas frecuentes, impresos descargables, ordenanzas municipales, información sobre subastas y enajenaciones. Tutoriales diversos en materia tributaria entran de lleno este primer bloque.

En niveles superiores, de menor a mayor grado de interactividad podemos incluir un buzón de reclamaciones y sugerencias, opciones de cálculo de impuestos que se alimenten de datos básicos obtenibles del recibo del año anterior, posibilidad de presentar autoliquidaciones. Si incorporamos una gestión de identidades, ya se puede ofrecer información personal dentro de lo que podemos denominar Oficina Virtual: consulta de deudas pagadas, duplicados de pago, deudas pendientes, posibilidad de selección de deudas impagadas, pasarela de pago, presentación de documentos en registro, actualización de datos personales y postales, gestión de domiciliaciones sobre tributos propios, seguimiento de expedientes presentados.

El claro que a mayor nivel de interacción mayor complejidad de los sistemas y más importante es el diseño de los servicios, ya que la autogestión tributaria es un campo muy difícil de conciliar con la terminología administrativa. La *usabilidad* es un concepto que necesita desarrollarse plenamente cuando se diseñan aplicativos para usuario final en este ámbito.

Este apartado sobre Internet debe completarse con los servicios para los ayuntamientos gestionados en el caso de se realice desde una entidad supramunicipal.

El paquete básico de servicios debe incluir la posibilidad de consulta de los datos tributarios de sus contribuyentes con el fin de dar información exacta a cualquier persona que se desplace a las oficinas municipales. La información contable debe suministrarse de forma interactiva, ofreciendo una visión del estado de la cuenta de padrones, matrículas, cuentas de voluntaria, facturas periódicas y listados detallados de bajas, reposiciones y liquidaciones contraídas. Solo de esta forma los ayuntamientos percibirán transparencia y control sobre sus ingresos.

9. LA INFORMÁTICA COMO INSTRUMENTO DE POLIVALENCIA

La polivalencia es un aspecto fundamental para conseguir eficiencia. Su implantación permite que la misma persona que resuelve una cuestión relacionada con un alta de vehículo pueda, a continuación, sobre el mismo contribuyente realizar una transmisión de dominio o una liquidación de plusvalía, generando en ese momento los cambios necesarios para que el recibo de la tasa de residuos o de alcantarillado salga con el nombre correcto de contribuyente para la próxima voluntaria.

Esta forma de actuar se basa en dos pilares: Formación y diseño del aplicativo.

La *formación del personal operativo* debe ser continua y adaptada a las realidades a medida que se vaya produciendo. Los nuevos aplicativos o las nuevas opciones deben ser comprendidas e interiorizadas por cada uno de los empleados. Los programas de formación deben ser ambiciosos y deben formar parte de los planes anuales curriculares. Los empleados deben disponer de manuales en línea, ayudas interactivas y menús guiados con mensajes de validación para que puedan resolver las dudas que se presenten y al cabo de pocos días deben ser capaces de resolver la mayoría de las cuestiones que se planteen en las oficinas por parte de los contribuyentes. Deben ser formados en habilidades y en actitudes.

El *diseño del aplicativo* debe ser adecuado al concepto de gestión integral. Para ello se debe realizar una profunda revisión de los procedimientos con el objetivo de detectar los cuellos de botella y plantear su eliminación. Hay que buscar la resolución en el mismo momento, para lo que hay acomodar los procedimientos y realizar ajustes competenciales con el fin de descentralizar hasta el máximo nivel las decisiones administrativas. Entre las herramientas que se pueden usar en un momento dado, la firma por relación por el órgano competente, combinada con un sistema de permisos y perfiles controlado. La consideración del contribuyente como centro de atención en la gestión y la existencia de herramientas de apoyo al usuario gestor completan el panorama idóneo para que la polivalencia del personal de atención al público sea una realidad.

10. LA TECNOLOGÍA COMO AYUDA PARA OBTENER UNA IMAGEN DE EFICIENCIA

La tecnología es un arma de doble filo. Como se ha podido ver, la tecnología nos ha permitido llegar a unos niveles de eficiencia, de productividad, de control y monitorización de la actividad impensables hace 30 años. Es cierto. Pero tampoco hay que olvidar que la tecnología es solo útil si es manejada por personal entrenado y motivado, y siempre que la organización este alineada con unos objetivos generales. La tecnología puede ser la solución pero también puede provocar el problema si no se tiene un programa de inversiones ajustado a los recursos técnicos internos o si no se contempla en proyecto en todo su ciclo.

El primer lugar la tecnología debe cumplir uno de los objetivos concretos mencionados al principio y debe huir de inversiones que no cumplan criterios claros. Por ejemplo, ¿qué sentido (y qué coste) tiene tener actualizado continuamente los sistemas operativos de los ordenadores personales al mismo ritmo que Microsoft presenta sus versiones (Windows 95, 98, 2000, 2003, XP)? ¿Qué sentido tiene tener líneas de

comunicación sobredimensionadas para ganar una fracción de segundo en un servicio al cliente donde el tiempo de atención media es de 5 minutos? O ¿qué sentido tiene cambiar de tecnología de discos adaptándose al último estándar cuando estos cambian todos los años?. No es buena política comprar tecnología punta con opciones que no se pueden utilizar todavía pero “dentro de unos meses ...”. La experiencia dice que en ese plazo la tecnología habrá cambiado y será más barata que lo que se había pagado por la opción inicialmente. La tecnología mal empleada puede suponer unos riesgos importantes y además una ruina para las organizaciones mal guiadas.

Hay que señalar por tanto que la mejor imagen de una organización es la eficiencia y la imagen de eficiencia la dan los empleados, con su profesionalidad y saber hacer. Los sistemas de información deben ser adecuados de una antigüedad no superior a 3-4 años en sus elementos frontales y en cualquier caso en un entorno de oficina ordenado, sin papeles y con la información actualizada. Ese es el reto tecnológico y humano.

11. CONCLUSIÓN

Como final de este artículo quería concluir que la tecnología debe facilitar el entendimiento con los ciudadanos, ofreciéndoles unas instalaciones eficientes en las que podamos indicarles los procedimientos de forma inteligible. Deben poder elegir el canal de comunicación en cada momento así como el modo de pago. En caso de que se desplacen a la oficina hay que evitar las demoras innecesarias ofreciendo más accesibilidad a su información. La información debe ser manejada con facilidad por los empleados para que el contribuyente pueda ser localizado con el fin de informarle de sus obligaciones tributarias. Con horarios de oficina adaptados a las diferentes circunstancias, con servicios Internet avanzados que permitan su uso las 24 horas del día y con una medición de la calidad al final del proceso que permita saber si el gestor lo ha hecho bien y dónde debe mejorar.

Sólo de esa forma se conseguirá *hacer las cosas más fáciles* y cumpliremos nuestros objetivos como organizaciones de servicio público.





XV ANIVERSARIO DE GESTIÓN TRIBUTARIA, S.A.M.

Juan Manuel Ruiz Galdón, Rafael Oliva López, Javier González Arranz,

Ángel Salas Lacárcel

1. INTRODUCCIÓN

2. LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

2.1. FUNDAMENTOS LEGALES

2.2. LA GESTIÓN MEDIANTE SOCIEDAD MERCANTIL LOCAL

3. LA GESTIÓN Y RECAUDACIÓN DE LOS TRIBUTOS MUNICIPALES

4. GESTIÓN TRIBUTARIA, S.A.M.

4.1. ANTECEDENTES

4.2. SITUACIÓN ACTUAL Y FUNCIONAMIENTO

4.3. QUINCE AÑOS DE GESTRISAM



1. INTRODUCCIÓN

Aprovechando la celebración del XV Aniversario de la constitución de la empresa municipal del Ayuntamiento de Málaga, Gestión Tributaria, S.A.M. presentamos el siguiente artículo con el que principalmente tratamos de exponer el recorrido de la entidad durante estos años de existencia.

Para ello y a modo de introducción de este planteamiento central, estructuramos el estudio en tres bloques diferenciados.

En primer lugar se van a exponer las diferentes formas de **gestión de los servicios públicos locales** con un breve repaso a los fundamentos legales y haciendo especial hincapié en la alternativa de gestión mediante una sociedad mercantil local.

Posteriormente el estudio se concretará en la **gestión y recaudación de tributos municipales**. De este modo, presentamos a **Gestión Tributaria, Sociedad Anónima Municipal**, sus antecedentes, situación actual y evolución en estos quince años.

2. LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En un marco de calidad y eficacia, la gestión de los servicios públicos y la adecuación organizativa de las Administraciones Públicas a sus respectivas misiones, está convirtiéndose en una fuente de ideas e iniciativas.

Por un lado hay desde quienes apoyan la trasposición de técnicas del sector privado hasta quienes defienden un modelo de gestión organizativa pública singular. Lo cierto es que, cada vez más, la forma de gestión de los servicios públicos es una cuestión con una clara dimensión política y social.

Desde aquí defendemos un sector público sólido y eficiente, con un claro compromiso de prestación de servicios al ciudadano a la par que riguroso en el uso de los recursos presupuestarios.

Bajo esta perspectiva las Administraciones Locales son un espacio muy receptivo a tratar estos temas, lógico si consideramos la proximidad al ciudadano y la presión que éstos ejercen a través de sus demandas. De hecho, buena parte de las iniciativas de modernización tanto en la propia estructura organizativa como en la gestión de los servicios, se están desarrollando en el ámbito local.

2.1. FUNDAMENTOS LEGALES

La Carta Europea de Autonomía Local, en su artículo 3.1 entiende por “autonomía local” el derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales de ordenar

y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. La misma Carta Europea (Art. 4.3) se inspira en el principio de descentralización al propugnar que el ejercicio de las responsabilidades públicas debe incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos.

Ese principio de descentralización en la organización de la Administración Pública viene recogido en la Constitución Española (Art. 103.1), donde además se garantiza a los municipios y provincias “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (Art.137). El artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local describe los fundamentos de esa autonomía y el artículo 4.1 en su apartado a) otorga a los municipios la potestad de autoorganización.

Con todo ello, queda suficientemente respaldada la capacidad de los municipios para gestionar los asuntos de su competencia según el modelo organizativo que mejor se adapte a sus particularidades.

La legislación anterior a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) establecía tres formas distintas de gestión de los servicios públicos: la gestión directa, la gestión indirecta y la denominada gestión por empresa mixta.

El artículo 85 de la LRBRL, de 2 de abril de 1985, redujo a dos las formas de gestión de los servicios públicos: la gestión directa y la indirecta, englobando en esta última el modelo de empresa mixta y de cooperativa.

En la actualidad, tras la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, las posibles formas de gestión del servicio público aparecen recogidas en los artículos 85, 85 bis y 85 ter de la LRBRL.

De este modo, los servicios públicos de la competencia local podrán gestionarse mediante alguna de las siguientes formas:

- Gestión directa:
 - Gestión por la propia Entidad Local
 - Organismo Autónomo Local
 - Entidad Pública Empresarial Local
 - Sociedad Mercantil Local, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local.
- Gestión indirecta: Mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos del artículo 156 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

Centrándonos en la gestión directa, decir que en esta forma de gestión la Administración no sólo mantiene la titularidad del servicio público sino que también le corresponde su gestión.

2.2. LA GESTIÓN MEDIANTE SOCIEDAD MERCANTIL LOCAL

A través de una sociedad mercantil local la entidad local puede gestionar un servicio público con la agilidad que caracteriza a una forma de organización societaria, sin tener que sacrificar el interés general por la vía de la introducción en el proceso de toma de decisiones de la iniciativa privada, como sucede en una empresa mixta. Son por tanto sociedades que tienen un carácter instrumental para las Corporaciones.

La agilidad que se atribuye a esta forma de ejercer la capacidad de auto organizarse que la LRBRL otorga a los entes locales puede concretarse, como principales aspectos, en los que se presentan a continuación, que están especialmente relacionados con la gestión económico-presupuestaria:

Ingresos

Normalmente, se trata de empresas cuyos ingresos provienen de las transferencias corrientes que reciben del Ayuntamiento que las crea o bien de la facturación por la prestación de sus servicios a otros entes para los que desarrollan igualmente su actividad. Estos ingresos se originan, para el caso de una empresa de gestión tributaria, como contraprestación por la gestión de los servicios de liquidación, inspección y recaudación que la empresa presta.

Para los ingresos correspondientes a transferencias, la fórmula habitualmente adoptada consiste en la remisión periódica de fondos hasta cubrir la cuantía del presupuesto anual de recursos empleados en el servicio prestado.

Este modo de financiación tiene la indudable ventaja de que, sin perjuicio de los controles a los que están sometidos los órganos de dirección y la responsabilidad que se les atribuye, existe una gran autonomía para la asignación que finalmente se haga de los recursos que se reciben, que no tiene necesariamente que coincidir con el presupuesto inicial por grandes capítulos de gasto. De esta autonomía se deriva una gran flexibilidad de adaptación de la gestión de la sociedad a las circunstancias que se vayan presentando, disponiendo así de mayores posibilidades de alcanzar los objetivos planteados.

Los ingresos por facturación de servicios a terceros constituyen una fuente de financiación adicional que, por vía indirecta, reduce el coste de gestión para el ayuntamiento fundador, y aumenta el grado de autonomía en la distribución de recursos antes descrita.

Relaciones laborales

Como cualquier otra empresa de capital íntegramente privado, una empresa municipal organiza sus relaciones laborales de acuerdo con las disposiciones del Estatuto de los Trabajadores y demás normativa de aplicación. Por ello, sin perjuicio de

que deban salvaguardarse los principios de igualdad, mérito y capacidad, se goza de gran flexibilidad en la selección de personal, de modo que son de aplicación las más diversas técnicas (desde el test psicotécnico hasta la entrevista personal) para lograr que el trabajador seleccionado se ajuste exactamente al puesto para el que se le requiere, consiguiendo con ello mayor eficacia en la gestión de recursos humanos.

De otra parte, la normativa antes citada facilita el óptimo dimensionamiento de la empresa a los objetivos que persigue, puesto que puede utilizar las diversas modalidades de contratación existentes para ajustar su plantilla a las necesidades que en cada caso se planteen. Con esta flexibilidad, se ofrecen mayores posibilidades para que la empresa cumpla su cometido de forma eficiente, y sea capaz de abordar nuevos proyectos, de mayor o menor duración, sin el riesgo de exponerse a acabar disponiendo de recursos ociosos.

Igualmente, la empresa puede negociar con sus trabajadores el convenio colectivo que mejor se adapte a las especificidades de su gestión, pudiendo lograrse de este modo una mejor asignación y un mayor rendimiento de los recursos humanos de los que dispone.

Por último, el Estatuto de los Trabajadores permite el establecimiento de un régimen disciplinario de gran dinamismo en su aplicación, que alcanza, mediando las indemnizaciones que en cada caso correspondan, hasta el despido, que, obviamente, la sociedad deberá valorar desde el más escrupuloso respeto a los derechos que asisten al trabajador.

Contratación

Sin menoscabo de los principios de publicidad y concurrencia previstos en el artículo 11 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, a los que se halla sujeta una sociedad municipal en base a lo establecido en los artículos 1.2.c) , 4 y 5 de dicha Ley, las empresas municipales gozan de cierto nivel de discrecionalidad en la contratación para la adquisición de los bienes y servicios que requieren para su funcionamiento.

Esa discrecionalidad se deriva de la mínima sujeción establecida para las mismas a los procedimientos de contratación previstos para la administración, lo que otorga una gran diligencia, especialmente en términos de plazos, a la hora de proveerse de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, que por ello, tienen mayores garantías de ser alcanzados.

Gestión por objetivos

La aplicación de técnicas de gestión similares a las de las empresas privadas, y la individualización y exacta definición de los fines de la empresa, fijados normalmente

en su objeto social, permite establecer con mucha concreción los objetivos hacia los que la organización debe dirigir sus esfuerzos y sus recursos de cara al cumplimiento de dichos fines.

Con ello, el seguimiento del nivel de cumplimiento de esos objetivos permitirá a la sociedad adoptar las medidas necesarias, dentro de la discrecionalidad y la autonomía que le concede lo explicado en los puntos anteriores, para corregir las desviaciones. Se trata por tanto de un sistema de gestión que facilita la permanente revisión del acierto o fracaso de las decisiones adoptadas y que permite incentivar a los trabajadores para que contribuyan activamente al logro de los objetivos establecidos, mediante el establecimiento de un sistema de premios a mayores niveles de productividad.

Por otro lado, también hay que señalar que existen algunas dificultades que afectan especialmente a las empresas públicas creadas para la gestión de los tributos municipales, entre las que puede citarse, como una de las principales, la imposibilidad de que una organización de esta naturaleza desarrolle actos administrativos que impliquen el ejercicio de autoridad, por lo que es necesario habilitar fórmulas que combinen la gestión directa sin órgano especializado y la desarrollada a través de una empresa municipal.

Esta combinación se logra enfocando el objeto social de la empresa municipal hacia la colaboración con los órganos municipales efectivamente responsables de dictar dichos actos administrativos, para los que la misma trabaja en estrecha coordinación y bajo las directrices legales que emanan de ellos, aunque con total autonomía en las decisiones de gestión relativas al cumplimiento de sus fines.

Tampoco podemos olvidar el freno que supone a la autonomía local, el hecho de que la no sujeción al I.V.A. de los entes públicos no resulta de aplicación cuando éstos actúan por medio de una empresa pública, privada, mixta ó, en general, de empresas mercantiles, lo que puede encarecer notablemente el coste de un modelo organizativo basado en éstas.

3. LA GESTIÓN Y RECAUDACIÓN DE LOS TRIBUTOS MUNICIPALES

Como bien sabemos, los gobiernos municipales son por su proximidad los principales canalizadores de los anhelos e iniciativas de los ciudadanos. Hoy en día, los ayuntamientos se están transformando cada vez más en entidades gestoras de servicios esenciales para la ciudadanía, tales como el abastecimiento de agua, la recogida de residuos sólidos, el urbanismo, la vivienda, etc., y en estimuladores de las iniciativas económicas, convirtiéndose en uno de los primeros agentes de desarrollo de su territorio.

Las Corporaciones Locales necesitan disponer de fuentes de financiación perfectamente delimitadas con indudable capacidad para sufragar sus objetivos y así afrontar con garantías la prestación de estos servicios.

Del mismo modo, y una vez establecidas sus fuentes financieras, los ayuntamientos deben proceder a dotarse de una organización eficaz y eficiente para realizar la recaudación de estos recursos, a la vez que racionalizar su gestión y obtener una información veraz de la población y de la actividad económica que en el municipio se genera.

En línea con todo lo anterior, es importante considerar el entorno socio económico en el que las entidades locales españolas se desenvuelven:

- En primer lugar, los ciudadanos tienen una cultura tributaria por la que asumen el pago de tributos, ya sean estatales, autonómicos o locales. Existe una aceptación generalizada de la obligación de pagar impuestos.
- Se reconoce la necesidad de que los ayuntamientos se nutran de tributos pagados por sus ciudadanos para poder atender las necesidades de éstos.
- Esta misma cultura tributaria y de participación hace que se demande, cada vez en mayor medida, la utilización adecuada de los ingresos de los ayuntamientos en un gasto público eficiente.
- Además, el ciudadano exige una gestión de los ingresos eficaz y eficiente. Todos debemos contribuir y se debe recaudar al menor coste e incomodando lo menos posible al ciudadano.

Esta situación debe conducirnos inevitablemente a una administración caracterizada por una mayor transparencia, contención y rigor en el gasto, y con mayores niveles de eficacia en la gestión de los ingresos públicos.

De los datos de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) se desprende la gran relevancia que las inversiones de las entidades locales españolas tienen dentro del conjunto del sector público. Por ello, en este momento histórico en el que los ayuntamientos se han convertido en verdaderas locomotoras de nuestra economía, se exige profesionalidad en la gestión de los recursos y también en la recaudación de éstos. En el Ayuntamiento de Málaga, esta profesionalidad se buscó acudiendo a modelos de gestión directa basados en la utilización de fórmulas jurídico privadas, desarrolladas mediante la figura de la Empresa Municipal.

4. GESTIÓN TRIBUTARIA, S.A.M.

4.1. ANTECEDENTES

En 1990 se adoptó la decisión de crear en Málaga una empresa municipal, some-

tida al derecho privado en lo que a su organización y funcionamiento se refería, que colaborase con el Ayuntamiento de la ciudad en la gestión de algunos de sus tributos más importantes, de forma que la agilidad que una actividad de esta naturaleza necesita permitiese mejorar los índices de recaudación, que en esos años se hallaban en niveles anormalmente bajos para una ciudad de la importancia de Málaga, situada entre las seis primeras capitales de España.

Esta empresa nació del convencimiento de que la gestión de tributos debe basarse en modelos eficaces y con el propósito de continuar avanzando hacia una Administración próxima al ciudadano, transparente para todos, desarrollando iniciativas imaginativas para seguir modernizando los procedimientos y sistemas de gestión tributarios.

La consecución de este objetivo de eficacia en la gestión tributaria mediante la creación de una empresa especializada pasa por la adopción de una serie de medidas, entre las que destacamos:

- Organizar la empresa de la manera más adecuada. Para ello se hace necesario un organigrama funcional de las distintas áreas, departamentos y puestos de trabajo.
- Definir de forma clara los objetivos de la empresa y de cada uno de sus departamentos, es decir, elaborar un Plan Director.
- Determinar las actividades que será necesario afrontar, y su coste, para la consecución de cada uno de sus objetivos.
- Instaurar una política de personal encaminada a la contratación de los mejores recursos humanos.
- Asegurar la calidad y la continua actualización de conocimientos, formando adecuadamente a los componentes de la organización.
- Estructurar oportunamente los bancos de datos fiscales para poseer la mejor información socio económica la ciudad.
- Establecer las aplicaciones informáticas precisas para relacionar esos bancos de datos.
- Estudiar el ordenamiento jurídico con el fin de obtener la mayor eficiencia en el cobro de tributos.

La empresa GESTIÓN TRIBUTARIA, SOCIEDAD ANÓNIMA MUNICIPAL (GESTRISAM) se crea en el año 1994, por ampliación del objeto social de su antecesora, la EMPRESA MUNICIPAL DE RECAUDACIÓN (REMASA), debido a la necesidad de racionalizar y centralizar los procesos de liquidación y recaudación tributaria del Ayuntamiento de Málaga (España)

El objeto social de esta empresa municipal es *“la colaboración, incluida la*

consultoría, formación y asistencia técnica, en los servicios de gestión, inspección y recaudación, en período voluntario y en período ejecutivo, de impuestos, tasas, contribuciones especiales, multas y sanciones, precios públicos y demás ingresos que correspondan percibir o exaccionar al Excmo. Ayuntamiento de Málaga o a otros entes de Derecho Público con los que se celebre el oportuno convenio, prestando dicha colaboración de conformidad con las normas vigentes en cada momento” (artículo 2 de sus Estatutos)

Otras colaboraciones que realiza GESTRISAM con el Ayuntamiento de Málaga se refieren a la actualización de datos tributarios, a la realización de las notificaciones tributarias (para lo que dispone de una unidad especializada), a la propuesta de designación de coadyuvantes en el procedimiento de apremio (depositarios, peritos, etc.), padrón de habitantes, y a la asistencia jurídica a través de su propio Gabinete en asuntos de su competencia, en coordinación con los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento. Es importante resaltar que anualmente se realizan casi dos millones y medio de notificaciones vinculadas a la gestión de los tributos municipales, lo que da idea del volumen de actividad alcanzado.

4.2. SITUACIÓN ACTUAL Y FUNCIONAMIENTO

El Capital Social de la empresa es de seiscientos un mil euros, representado por mil acciones de 601 € de valor nominal cada una. Estas acciones son nominativas e intransferibles a favor del Excmo. Ayuntamiento de Málaga, único propietario de las mismas (artículo 5 de sus Estatutos).

Los órganos de gobierno y administración de la sociedad son la Junta General, el Consejo de Administración y la Gerencia.

La Junta General estará constituida por la Corporación en Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Málaga, cuando sea convocada con tal carácter, y tendrá las atribuciones y facultades que la Ley determine (artículo 8 Estatutos).

Respecto al Consejo de Administración, el artículo 16 de los Estatutos afirma que *“la Empresa será administrada y regida por el Consejo de Administración, el cual asume además la representación social y tiene plenitud de facultades, sin más limitaciones que las reservadas por la Ley o los Estatutos a la Junta General de Accionistas”*.

Los miembros del Consejo de Administración son designados libremente por la Junta General entre personas especialmente capacitadas. Actualmente, todos los componentes del Consejo son miembros de la Corporación Municipal.

La Presidencia del Consejo de Administración recae forzosamente en el Alcalde o miembro de la Corporación que en su caso se designe. Forman parte de este Consejo

todos los grupos políticos representados en el Ayuntamiento, así como el Tesorero municipal. En el caso de Málaga, además, participan por invitación el Secretario y el Interventor del Ayuntamiento.

El tercer nivel directivo recae en la Gerencia, siendo el Director-Gerente designado por el Consejo de Administración.

Adicionalmente, y con el propósito de alcanzar la perfecta coordinación entre la estructura organizativa empresarial y la municipal, el Director-Gerente es a su vez nombrado Director de las Áreas de Gestión Tributaria e Ingresos del Excmo. Ayuntamiento de Málaga.

Actualmente, el organigrama de GESTRISAM refleja la distribución de las competencias en la Empresa. Hay dos Direcciones principales dependientes de la Gerencia: la Dirección Económico Financiera y la Dirección de Gestión. En la primera se integra el Departamento de Impugnaciones y Gabinete Jurídico, el de Recursos Humanos y el Departamento de Proceso de Datos. Encuadrados en la segunda de las Direcciones se hallan los departamentos encargados de la gestión tributaria (diferenciados en función de los tributos en los que se encuentran especializados), de la inspección, así como los responsables de gestionar el cobro de los derechos generados por los anteriores (separados en función de su especialización en cobros en vía voluntaria y en vía ejecutiva). Como staff de la Gerencia, se encuentra el Departamento de Planificación y Control Interno.

La principal fuente de financiación de la Empresa se obtiene de transferencias del Ayuntamiento de Málaga, en contraprestación a los servicios que GESTRISAM presta a este ente. El Presupuesto de gastos, que se integra en el Presupuesto Consolidado del Ayuntamiento, se envía al mismo como muy tarde el 15 de septiembre de cada año. Respecto a los ingresos, éstos equivalen al montante de los gastos, de manera que no hay previsión de beneficio anual.

El proceso de financiación va en paralelo a las transferencias de fondos al Ayuntamiento. Periódicamente, GESTRISAM envía a las cuentas municipales la recaudación que se va obteniendo, y el Ayuntamiento transfiere a su vez un 10% de estas cantidades, con el límite establecido en la previsión del presupuesto de ingresos y gastos.

Las figuras impositivas que **gestiona y recauda** la empresa son actualmente las siguientes:

- a) En período de cobro voluntario
 - Impuestos:
 - Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI).
 - Impuesto de Actividades Económicas (IAE).



- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM).
- Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU).
- Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).
- Tasas:
 - Tasa por recogida de basuras.
 - Tasa por entrada de vehículos (vados).
 - Tasa por licencia de apertura de establecimientos (inspección)
 - Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial constituido en el subsuelo, suelo o vuelo (inspección).
 - Multas.

b) En período de cobro ejecutivo:

- Todos los impuestos y tasas gestionados por la Empresa en período voluntario.

Además se encarga de la **recaudación** de todos los valores emitidos (tasas y precios públicos) desde cualquier ámbito municipal, principalmente del Área de Medio ambiente, Área de servicios operativos y playas, Área de empleo, comercio, industria, vía pública y consumo; y también, pero sólo en periodo ejecutivo, de tasas como las de Gerencia de Urbanismo.

La recaudación se agrupa en unas “cuentas restringidas de recaudación” cuyo montante se traspasa periódicamente (una vez al mes) al Ayuntamiento, a unas cuentas operativas utilizadas para el funcionamiento cotidiano de la entidad.

Por otro lado, la recaudación municipal emplea para el correcto ejercicio de su actividad una serie de convenios con entidades financieras colaboradoras. El intercambio de información se realiza normalmente por vía telemática, recibándose diariamente datos relativos a los ingresos efectuados por los ciudadanos, que permiten actualizar los ficheros informáticos gestionados por la empresa. Este flujo de información se apoya en un sistema de referencias de cobro normalizado, que la Asociación Española de Banca ha acordado con los Ayuntamientos de nuestro país, y que permite identificar, para cada tributo, la deuda que ha originado el ingreso, al objeto de su cancelación tras haberse producido el mismo.

Terminado el plazo de pago de recibos en periodo voluntario, se confecciona el listado de los impagados del cargo para continuar los trámites de cobro por vía ejecutiva. Los derechos que no se pueden cobrar por inexactitudes en los elementos tributarios, insolvencias, etc..., causan baja, generando la correspondiente documentación justificativa con propósitos contables y de fiscalización.

Tanto los ingresos producidos, como las bajas propuestas por la empresa, son



sometidos a la revisión de los órganos municipales de Intervención para garantizar la adecuación de los asientos contables que en base a ellos se producen en la contabilidad municipal.

4.3. QUINCE AÑOS DE GESTRISAM

En este apartado nos centraremos en el análisis de los objetivos, proyectos y logros de la empresa a lo largo de sus quince años de existencia.

Los primeros años de singladura de esta empresa municipal fueron dedicados a sentar las bases para el logro de una sólida estructura encargada de la recaudación y gestión tributaria. En esta etapa, se dedicó una especial atención al aspecto formativo proporcionando al personal de la empresa los niveles de especialización precisos para conseguir el desarrollo de sus funciones. Junto a esta línea de formación de los trabajadores de GESTRISAM, también se trabajó para conseguir establecer un sistema informático de garantías y sistematizar y consolidar los procesos de gestión para procurar un servicio de calidad a plena satisfacción del contribuyente

De esta manera hoy podemos afirmar que, tras los referidos primeros años de asentamiento, el ejercicio de 1995 fue el de la definición de GESTIÓN TRIBUTARIA, S.A.M. como Sociedad que integra y desarrolla conjuntamente todas las fases de realización de los ingresos tributarios municipales. Ahora bien, si los resultados de 1995 consolidaron definitivamente a GESTIÓN TRIBUTARIA S.A.M., como instrumento básico de la Hacienda Municipal, no podemos obviar otras fechas y acontecimientos que fueron testigos y marcaron un hito en nuestra historia reciente.

Por ejemplo, en el ejercicio de 1996 destaca la aprobación por el Pleno Municipal de la Ordenanza General de Gestión, Inspección y Recaudación de Ingresos de Derecho Público del Excmo. Ayto. de Málaga, cuyo objetivo fundamental era garantizar los derechos de los contribuyentes en sus relaciones con la Administración Tributaria Municipal.

En el siguiente año se procedió a posibilitar el pago a través de entidades financieras colaboradoras de las liquidaciones giradas por el Ayuntamiento, que con anterioridad sólo podían abonarse en las dependencias municipales, y por primera vez se logra una satisfactoria estabilidad en la plantilla (con un 94 % de contratos indefinidos)

Continuando con esta breve descripción cronológica, 1998 fue el año del perfecto acoplamiento de la recaudación tributaria municipal con la gestión de tributos teniendo como principal efecto el incremento de los niveles de cobro: el índice de recaudación de los recibos de los distintos tributos alcanzó el 85%, primordialmente

por el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

Más recientemente, el cuatrienio 1999 – 2002 supuso el logro de importantes avances en la gestión de los tributos municipales bajo criterios de eficacia y eficiencia, convirtiendo a la Hacienda Municipal en un instrumento de equidad impositiva y ejemplo de aprovechamiento de los recursos disponibles. Se promovió la centralización de todos los ingresos municipales y el diseño de una atención al contribuyente basada en la calidad del servicio y apoyada en las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías. Se ampliaron las facilidades de pago a través de la red de entidades financieras colaboradoras, se estableció un nuevo sistema de domiciliación de los fraccionamientos de deuda y se posibilitó la descarga a través de internet de los documentos cobratorios correspondientes a deudas tributarias de carácter periódico además de otros trámites por esta vía. Este periodo también estuvo marcado por las necesarias y profundas adaptaciones, tanto informáticas como organizativas, que se realizaron por la entrada en vigor de la moneda única europea. Estas adaptaciones implicaron considerables esfuerzos en la formación del personal y en la revisión de las modificaciones realizadas en los sistemas informáticos que utiliza GESTIÓN TRIBUTARIA, S.A.M., y sobre los que se asienta la efectividad de su actividad.

En el ejercicio de 2003 entró en vigor la reforma de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, motivando en el marco de la Hacienda municipal, tanto en su ámbito financiero como en el tributario, importantes novedades a las que GESTIÓN TRIBUTARIA, S.A.M. no ha sido ajena, y que encara ya los cambios que se derivan de la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local y de la nueva Ley General Tributaria. Las recientes reformas normativas llevadas a cabo en el ámbito tributario, organizativo y de financiación han propiciado que estos últimos ejercicios se caractericen por significativos ajustes en la gestión de la fiscalidad municipal, en nuestros procedimientos internos y en las herramientas informáticas de gestión.

En estos últimos años GESTRISAM ha continuado trabajando en la mejora de la atención e información del ciudadano mediante el incremento de los medios destinados a la atención telefónica, mejorando la atención presencial y potenciando la utilización de medios telemáticos e informáticos (se ha obtenido la certificación AENOR para la atención al público y se han ampliado los servicios y posibilidades de participación a través del portal telemático de la empresa). También se ha continuado en el proceso de centralización de ingresos con el objetivo de alcanzar una administración tributaria única y lograr una gestión tributaria integral del municipio de Málaga.

Para el adecuado desarrollo de su misión, Gestión Tributaria, S.A.M. ha establecido un Sistema de Gestión de Calidad conforme a la normativa ISO 9001:2000.

Actualmente está certificada por AENOR “la prestación de servicios de atención e información al ciudadano relativos a la recaudación de tributos y padrón de habitantes”. La importancia del área certificada se justifica por afectar a más de 270.000 actuaciones, ya sea por personación, teléfono ó Internet, siendo un servicio que proporciona un gran valor añadido al ciudadano malagueño. Actualmente se trabaja en certificar otros ámbitos de la gestión tributaria con el objetivo de ir aumentándolos para que, en próximos ejercicios, alcancen a toda la organización.

Tras este breve recorrido por los 15 años de existencia de GESTIÓN TRIBUTARIA, S.A.M., podemos decir que la empresa se ha distinguido por la realización de un trabajo constante en una senda que evidencia la efectividad de unos procesos de gestión tributaria y recaudatoria, en continuo proceso de perfeccionamiento, para alcanzar los objetivos presupuestarios del Ayuntamiento de Málaga. La trayectoria que ha constituido el hilo conductor de toda la actividad de la empresa se identifica con la voluntad de progresar continuamente en la configuración de una administración tributaria municipal diseñada bajo estándares de calidad, modernidad, cercanía, eficacia y eficiencia.

Calidad de una labor que a lo largo de todos los años de existencia de GESTIÓN TRIBUTARIA S.A.M., ha supuesto un importante despliegue de esfuerzos para alcanzar plenamente las expectativas de los contribuyentes; modernidad, en su capacidad de adaptarse a circunstancias sociales y económicas en continuo cambio y por su habilidad para aprovechar todas las ventajas de las modernas tecnologías en la prestación del servicio que realiza; cercana a los contribuyentes, con una permanente vocación por facilitar a estos el cumplimiento de sus obligaciones tributarias; eficaz, en la consecución de los objetivos fijados y eficiente, porque esos objetivos se han alcanzado al menor coste posible.

GESTIÓN TRIBUTARIA, S.A.M. se reafirma en el compromiso de una gestión de la hacienda de nuestro Ayuntamiento que sea referente en cuanto a la defensa de los valores democráticos, el servicio al interés público, el cumplimiento de la legalidad, y el impulso de procesos innovadores que faciliten la modernización de la administración para así adaptarla a las nuevas demandas sociales.

Los resultados que se presentan a continuación indican que se ha avanzado significativamente en las principales líneas de nuestras actuaciones a lo largo de todos estos años y nos aseguran en el mantenimiento de la apuesta decidida por una gestión de calidad que colme las aspiraciones de nuestros contribuyentes, y por facilitar las relaciones administración y administrado con criterios de eficacia y eficiencia.

Los últimos datos de gestión disponibles actualmente corresponden al ejercicio de 2004. En este año la recaudación en período voluntario fue de 149,3 millones de

euros y los cobros por la vía ejecutiva ascendieron a 17,6 millones de euros. La participación en ingresos del Estado, de cuyo control se hizo cargo en el año 2000, supuso 161,3 millones de euros, y las transferencias compensatorias 3,5 millones de euros. En total GESTIÓN TRIBUTARIA, S.A.M., formalizó el cobro de 331,8 millones de euros. Estos importes adquieren especial significado si reparamos en la evolución temporal de la gestión de cobro, el porcentaje global de recaudación en periodo voluntario y el ratio coste de gestión, como puede observarse en los cuadros siguientes

EVOLUCIÓN ANUAL DEL IMPORTE RECAUDADO (miles de euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos Municipales	76.440	89.760	97.570	110.810	119.490	125.400	144.655	164.497	162.676	170.502
Participación en los Ingresos del Estado	-	-	-	-	-	119.060	126.213	133.608	147.635	161.284
TOTAL RECAUDADO	76.440	89.760	97.570	110.810	119.490	244.460	270.868	298.105	310.311	331.786

EVOLUCIÓN ANUAL DEL PORCENTAJE GLOBAL RECAUDADO EN PERIODO VOLUNTARIO

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
75,7	79,1	80,2	82,8	84,8	85,3	85,4	86,4	87,4	87,6

EVOLUCIÓN ANUAL DEL RATIO COSTE DE GESTIÓN (%)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
6,02%	5,86%	5,89%	5,98%	5,30%	5,65%	5,43%	4,94%	4,36%	4,45%

Para continuar ilustrando la evolución de GESTRISAM resulta interesante el siguiente cuadro que nos informa sobre las notificaciones distribuidas a contribuyentes y las cifras de atención al público presencial y telefónica.

	1995	2004	Variación 95/04 (%)
NOTIFICACIONES DISTRIBUIDAS	2.223.610	2.581.394	16,09
ATENCIÓN PRESENCIAL	161.525	177.730	10,03
ATENCIÓN TELEFÓNICA	34.402	61.562	78,95

Las actuaciones y resultados comentados se han logrado gracias al esfuerzo de todo el personal de la empresa (la plantilla media anual en los últimos años se asienta entorno a los 200 trabajadores), de los miembros de los sucesivos Consejos de Administración, sus Presidentes (D. Pedro Aparicio Sánchez, D. Rafael Esteve Secall, D. Hilario López Luna, D. Gonzalo Gutiérrez de Pablo, D. Francisco Aguilar Muñoz y D^a Carolina España Reina) y de los Gerentes que en estos años han dirigido la empresa (D. Antonio Medina Pérez, D. Francisco de Torres Lacal y D. Juan Manuel Ruiz Galdón), por cuya entrega y dedicación ha sido posible el ejercicio eficaz de la gestión tributaria y recaudatoria municipal.

