

EDUARDO LEÓN LÁZARO, Gerente de la AGENCIA TRIBUTARIA DE SEVILLA, con domicilio a efectos de notificaciones por razón del cargo en Avda. de Málaga 12, Edificio Metrocentro, 41004 Sevilla

EXPONE

Que en sesión extraordinaria celebrada el día 29 de diciembre de 2014 el Pleno del Ayuntamiento de Sevilla procedió a la aprobación provisional del Presupuesto General de la Corporación y de sus Organismos Públicos y Sociedades Municipales para el ejercicio 2015. En dicho expediente, y formando parte del expediente de aprobación del Presupuesto 2015, se aprobaron inicialmente las Normas de Ejecución del Presupuesto del Ayuntamiento de Sevilla.

Que con fecha 31 de diciembre de 2014 se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla número 301 página 33 el acuerdo de exposición pública en plazo de 15 días hábiles a contar desde esta publicación.

Que en dicho plazo, se podrán presentar reclamaciones ante el Pleno, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 169.1 y 170 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante TRLHL)

Que la Agencia Tributaria de Sevilla, como órgano tributario del Ayuntamiento de Sevilla y dotada de personalidad jurídica propia, se considera directamente afectada por la inclusión en las Bases de Ejecución del Presupuesto número 22 y 25 de una alteración del régimen actualmente existente de control interno de los ingresos públicos del Ayuntamiento de Sevilla, entendiéndose aplicable por tanto el artículo 170.1 del TRLHL en sus apartados b y c.

Que lo expuesto a continuación, se entiende ajustado a los motivos enmarcados en el artículo 170.2.a del TRLHL, dado lo previsto en el último párrafo del artículo 165.1 sobre dichas Normas y la obligación de conservar en las mismas el marco jurídico legislado para la administración económica. Y teniendo en cuenta, a su vez, que dichas Normas forman parte del contenido integrante del Presupuesto General como se indica en dicho artículo.

Por todo lo anterior se realizan las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERA: La inclusión en las Normas de Ejecución del Presupuesto del Ayuntamiento de Sevilla para la gestión de ingresos de la fiscalización limitada previa establecida en el Artículo 219 del RDL 2/2004 por el que se aprueba el Texto refundido de la LR de Haciendas Locales, no es acorde con dicha norma legal.

Dicho artículo establece:

“Artículo 219 Fiscalización previa

1.

2. *El Pleno podrá acordar, a propuesta del presidente y previo informe del órgano interventor, que la intervención previa se limite a comprobar los siguientes extremos:*

a) *La existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado a la naturaleza de gasto u obligación que se proponga contraer.*

En los casos en que se trate de contraer compromisos de gastos de carácter plurianual se comprobará, además, si se cumple lo preceptuado en el artículo 174 de esta ley.

b) *Que las obligaciones o gasto se generan por órgano competente.*

c) *Aquellos otros extremos que, por su trascendencia en el proceso de gestión, se determinen por el Pleno a propuesta del presidente.*

El órgano interventor podrá formular las observaciones complementarias que considere conveniente, sin que estas tengan, en ningún caso, efectos suspensivos en la tramitación de los expedientes correspondientes.

3. *Las obligaciones o gastos sometidos a la fiscalización limitada a que se refiere el apartado 2 de este artículo serán objeto de otra plena con posterioridad, ejercida sobre una muestra representativa de los actos, documentos o expedientes que dieron origen a la referida fiscalización, mediante la aplicación de técnicas de muestreo o auditoría, con el fin de verificar que se ajustan a las disposiciones aplicables en cada caso y determinar el grado del cumplimiento de la legalidad en la gestión de los créditos.*



Los órganos de control interno que realicen las fiscalizaciones con posterioridad deberán emitir informe escrito en el que hagan constar cuantas observaciones y conclusiones se deduzcan de ellas. Estos informes se remitirán al Pleno con las observaciones que hubieran efectuado los órganos gestores.

4. Las entidades locales podrán determinar, mediante acuerdo del Pleno, la sustitución de la fiscalización previa de derechos por la inherente a la toma de razón en contabilidad y por actuaciones comprobatorias posteriores mediante la utilización de técnicas de muestreo o auditoría."

Como se demuestra a continuación, la fiscalización limitada previa es una práctica común en el conjunto de las administraciones públicas (aunque en el Ayuntamiento de Sevilla es inexistente), pero lo es exclusivamente para su aplicación al ámbito de gastos y pagos.

De esta forma, en el citado artículo 219 del TRLHA se establece que el Pleno del Ayuntamiento podrá acordar "que la intervención previa se limite a comprobar los siguientes extremos" que se enumeran en los apartados a) b) y c). Nótese que han de comprobarse todos, no sólo alguno. La Base 22 de las Normas de Ejecución del Presupuesto aprobadas inicialmente sólo cita el apartado c) olvidando que han de cumplirse necesariamente los restantes:

- En su apartado a) " *La existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado a la naturaleza de gasto u obligación...*", de lo que claramente se deduce la no posible aplicación a los ingresos.
- En su apartado b) "*Que las obligaciones o gasto se generan por órgano competente.*". No se puede ser más claro al definir su alcance, en el que excluye los ingresos.
- Y en su apartado c) cualquier otro requisito que se establezca.

En resumen, la fiscalización previa limitada sólo es aplicable a gastos y pagos, no a ingresos. Por si fuera dudoso, que no lo es, el artículo 219.3, al establecer que en su aplicación después hay que realizar un control posterior, cita "las obligaciones o gastos sometidos a fiscalización limitada".

Y para finalizar, ¿porqué la citada norma establece claramente esta exclusión de los ingresos en la aplicación de la fiscalización limitada previa o de requisitos básicos?

La razón se encuentra en el apartado 4 de la citada norma, el cual indica que "*Las entidades locales podrán determinar, mediante acuerdo del Pleno, la sustitución de la fiscalización previa de derechos por la inherente a la toma de razón en contabilidad y por actuaciones comprobatorias posteriores mediante la utilización de técnicas de muestreo o auditoría.*".

Por tanto, el modelo que el TRLHL establece es el siguiente:

- Para los gastos, obligaciones y pagos: inicialmente fiscalización previa y, si así lo dispone el Pleno, fiscalización previa limitada a los requisitos básicos que se decidan. Todo ello, sin perjuicio de que posteriormente haya que revisar todos los requisitos en un control posterior.
- Para los derechos e ingresos: inicialmente fiscalización previa, y si así se considera por el Pleno, de acuerdo con el artículo 219.4, control posterior mediante técnicas de auditoría (control financiero).

De todo esto se concluye de forma nítida que la aplicación de la fiscalización limitada previa establecida en el artículo 219.2 a los derechos e ingresos no es conforme con la Ley, no pudiendo por tanto ser adoptado el establecimiento de dicha figura, ni sus requisitos a controlar, por el Pleno del Ayuntamiento de Sevilla.

SEGUNDA: El modelo de control interno más eficaz para la gestión tributaria y de recaudación en la Administración Pública es el de control financiero o posterior.

La aplicación del artículo 219.4 mediante la sustitución de la fiscalización previa de derechos por la inherente a la toma de razón en contabilidad y por actuaciones comprobatorias posteriores mediante la utilización de técnicas de muestreo o auditoría, se efectuó para el año 2004 en el Ayuntamiento de Sevilla, mediante una modificación de las Bases de Ejecución del Presupuesto para ese ejercicio. Más de 10 años así con dicha norma vigente en este Ayuntamiento.

Por otra parte, la Administración General del Estado en el Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre en su artículo 11 ya recogía ese modelo para esa Administración Pública. Más de 19 años (probablemente más por otras normas) con esta figura de control posterior en los ingresos públicos.

Las Administraciones Públicas de las Comunidades Autónomas, también desde hace más de 20 años, establecieron el mismo modelo de control financiero posterior en sus leyes de Hacienda con carácter general.

Igualmente, la práctica totalidad de las Corporaciones Locales de grandes ciudades que tienen órgano tributario especializado han sustituido igualmente la fiscalización previa de los derechos e ingresos por el control posterior mediante técnicas de auditoría (control financiero).



La Gerencia de la Agencia Tributaria de Sevilla que suscribe las presentes alegaciones es un firme defensor del desarrollo de las medidas más eficaces que se puedan adoptar en materia de control interno. Por eso es plenamente consciente de la total ineficacia de la fiscalización previa en esta materia, y de la enorme mejora que supone en relación con la misma la existencia de un Control Financiero realizado de forma profesional mediante técnicas de auditoría.

Las diferencias son sustanciales:

- Se agilizan los trámites frente al ciudadano permitiendo el reconocimiento de sus derechos y la resolución de sus recursos y reclamaciones de una forma más rápida.
- Se posibilita la realización de comprobaciones de control interno en el marco del control financiero más exhaustivas y, por tanto, de una mayor calidad, dado que el volumen de las operaciones haría sin duda abandonar cualquier intento de exhaustividad en las comprobaciones en el modelo propuesto de fiscalización previa (limitada o no).
- Se puede controlar el cumplimiento de los objetivos globales de la organización tributaria, aspectos en los que este organismo se encuentra muy avanzado, pero en la que una visión del órgano de control interno sería muy apreciada. En la fiscalización previa esto no se puede observar ni analizar.
- Se pueden analizar y proponer mejoras sobre los flujos administrativos y de procedimiento de la organización tributaria. En la fiscalización previa esto no se puede observar ni analizar.

En resumen, para la Gerencia de este organismo en particular y para la administración tributaria del Ayuntamiento de Sevilla en general, la existencia de un control financiero profesional, de acuerdo con las Normas de Auditoría del Sector Público, sería no solamente apoyado totalmente sino enriquecido con nuestra colaboración y aportaciones a la realización del mismo. De hecho, así se ha puesto de manifiesto en diversas ocasiones.

Las últimas auditorías públicas realizadas por la Cámara de Cuentas en nuestro organismo, son reflejo de esa colaboración que indicamos con los órganos de control, han sido realizadas sin suponer un problema en la continuación de nuestra actividad diaria, e incluso se ha colaborado en la elaboración de los procesos metodológicos de la misma para su traslación a otras entidades locales.



En resumen, no solamente es totalmente pacífico en el conjunto global de las Administraciones Públicas españolas que técnicamente el mejor control interno para los ingresos tributarios públicos es el control financiero como único modelo, sino que es igualmente obvio que la fiscalización previa de los citados ingresos dejaría enormes parcelas ausentes del control interno.

Por todo lo anterior, que se resume en la simple y total ineficacia e imposibilidad de controlar con fiscalización previa los ingresos tributarios en su más amplio alcance, la Ley de Haciendas Locales, ya en su redacción original de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, o sea hace más de 25 años, previó la posibilidad de la implantación en materia de ingresos del control posterior mediante técnicas de auditoría o de control financiero, algo mucho más acorde y razonable. Siendo desde años posteriores a la transición política el mecanismo legal usual de control interno para los ingresos públicos del conjunto de las administraciones españolas.

TERCERO: La modificación realizada en las Bases de ejecución número 22 y 25 alteraría de forma especialmente grave la marcha ordinaria y ágil de los procedimientos tributarios y de recaudación de la Agencia Tributaria de Sevilla.

Si existe una única cuestión que ha justificado en España y en todo el mundo desarrollado la creación de órganos tributarios especializados en materia tributaria y fiscal, es la necesidad de encontrar un marco ágil y flexible para una serie de procedimientos jurídicos y administrativos totalmente masivos y altamente complejos.

Por eso, la totalidad de las Agencias Tributarias modernas en España poseen, como hemos indicado, un sistema de control interno basado en técnicas de control financiero a posteriori mediante técnicas de auditoría.

Creemos que no es necesario enumerar los avances que en materia de gestión tributaria, de recaudación, y de gestión de sanciones la Agencia Tributaria de Sevilla en estos 5 años de funcionamiento como tal ha conseguido. Pero es muy importante indicar que uno de los pilares de ese avance ha sido precisamente la ausencia de fiscalización previa en materia de ingresos y derechos, mediante la sustitución por la toma de razón.

Por otra parte, la Agencia Tributaria de Sevilla está poniendo en marcha de forma continua constantes mejoras para intentar minimizar al máximo posible no solamente los tiempos de liquidación e inspección de elementos tributarios, sino a su vez los de resolución de reclamaciones y recursos efectuados por los ciudadanos.



El volumen de tramitación del que estamos hablando es aproximadamente:

- 1.400.000 recibos incluidos en cargos con su correspondiente liquidación
- 200.000 liquidaciones de ingresos directos
- Unas 25.000 resoluciones de reposición de recursos con efectos económicos
- 100.000 expedientes sancionadores con liquidación de deuda
- Unas 5.000 resoluciones del Tribunal económico administrativo

A todo esto habría que añadir, las serias dificultades para encontrar un marco eficaz para la puesta a disposición de los expedientes, que actualmente en un enorme nivel son gestionados de forma electrónica, lo que originaría un retraso de años de vuelta atrás en los procesos de modernización administrativa en la ATSe.

Las repercusiones en la gestión de la puesta en práctica de esta modificación de las Bases de Ejecución serían de un enorme alcance. Y habiéndose convertido los recursos financieros provenientes de la gestión tributaria y recaudatoria propia, en uno de los pilares más importantes del saneamiento económico-financiero de la corporación en los últimos años, se pondría en riesgo el éxito conseguido en esta materia, en especial con vistas a los próximos años, donde se hace necesario continuar y mantener esta tendencia.

Esta opinión es totalmente compartida y razonada por los responsables de las Direcciones de los Departamentos afectados en la Agencia Tributaria de Sevilla, desde un plano estrictamente técnico.

Una lista de posibles repercusiones en la gestión sería lo siguiente:

- Dado que no se podría notificar nuevas liquidaciones ni enviar recibos que no hubieran sido objeto de fiscalización previa, se produciría una dilatación de los periodos de cobro de los mismos, con alcance real y directo en la Tesorería.
- La resolución de recursos de reposición igualmente se dilatarían hasta su fiscalización, y si los dilatados retrasos en la fiscalización previa de devoluciones de ingresos actualmente existentes se toma como ejemplo, a todas luces existirán serios problemas con los contribuyentes ante el enorme retraso en las decenas de miles de recursos resueltos cada año.
- Los fraccionamientos de pago, que inciden en personas físicas y jurídicas con serios problemas económico-financieros no podrían otorgarse en una media de días como ahora, dado que al

liquidar intereses de demora, se verían igualmente modificados en su tramitación y sometidos a fiscalización.

- La inspección tributaria no podría liquidar como hasta ahora, suspendiéndose dichas actuaciones hasta la firma del interventor.

- En este punto, no hay que olvidar que la gestión tributaria y de recaudación de la Agencia Tributaria de Sevilla es objeto a su vez de un segundo nivel de decisión para la defensa de los derechos de los contribuyentes, y que se convierte de hecho en un instrumento de control exhaustivo. Nos referimos al Tribunal Económico-administrativo, órgano especializado en materia de revisión de todas las actuaciones administrativas que realiza la Agencia, y en especial de los recursos planteados por el contribuyente.

Las resoluciones del Tribunal Económico-administrativo se suspenderían hasta su fiscalización, debiéndose someterse con la actual redacción al control previo del Interventor dada la existencia de anulaciones de derechos en las mismas. Esto resulta especialmente significativo, pues se pondría en peligro la autonomía de dicho órgano, algo que especialmente la Agencia Tributaria de Sevilla respeta y valora positivamente.

En resumen, la repercusión en la gestión administrativa de la modificación de las Bases 22 y 25 de las Normas de Ejecución del Presupuesto pondría en serio riesgo todos los avances de modernización y agilización conseguidos en la Agencia Tributaria de Sevilla.

Por todo ello, se procede a solicitar al Pleno del Ayuntamiento de Sevilla que, en base a las anteriores consideraciones, tenga en consideración la siguiente:

RECLAMACIÓN

PRIMERO: Se proceda a sustituir el texto actual de la Base 22, por el texto actualmente vigente para el 2014 y anteriores:

" BASE 22ª. FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS

La fiscalización previa de los derechos se sustituirá por la inherente a la toma de razón en Contabilidad, estableciéndose las actuaciones comprobatorias posteriores que determine la Intervención."

SEGUNDO: Se proceda a sustituir el texto actual de la Base 25, por el texto actualmente vigente para el 2014 y anteriores:

"BASE 25ª. DEVOLUCIÓN DE INGRESOS INDEBIDOS

La devolución de ingresos indebidos se realizará de conformidad con el procedimiento legalmente establecido, y se abonará mediante transferencia bancaria o, previa autorización del titular de la Dirección General con competencias en materia de Hacienda, mediante cheque de cuenta corriente cuando concurren circunstancias que así lo justifiquen. En todo caso previa fiscalización de conformidad por la Intervención General.

Su tramitación requerirá siempre la cumplimentación del oportuno documento contable el cual se considerará requisito esencial del expediente."

En Sevilla, a 19 de enero de 2015


GERENTE

Edo.: Eduardo León Lázaro

PLENO AYUNTAMIENTO DE SEVILLA