



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 541

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA
DELEGACIÓN DE LA AGENCIA ESTATAL
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN CIUDAD REAL,
EJERCICIOS 1995 A 1997**



EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de la función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a, 9 y 21.3a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14.1 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su reunión de 30 de octubre de 2001, el **“INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA DELEGACIÓN DE LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN CIUDAD REAL. EJERCICIOS DE 1995 A 1997”**. Asimismo, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento, ha acordado su remisión a las Cortes Generales. El Pleno del Tribunal ha acordado también trasladar este Informe al Gobierno, a tenor de lo dispuesto en el citado artículo.

ÍNDICE

RELACIÓN DE ABREVIATURAS

	PÁGINA	PUNTOS
I.- INTRODUCCIÓN	1	1.1 a 1.25
A.- Antecedentes de la fiscalización.....	1	1.1 a 1.2
B.- Descripción de la Entidad fiscalizada.....	2	1.3 a 1.6
C.- Objetivos, alcance e incidencias y limitaciones de la fiscalización.....	4	1.7 a 1.17
- <i>Objetivos</i>	4	1.7
- <i>Alcance</i>	5	1.8 a 1.9
- <i>Incidencias y limitaciones</i>	6	1.10 a 1.17
D.- Estructura del Informe y principales conclusiones	9	1.18 a 1.19
E.- Tratamiento de las alegaciones.....	12	1.20 a 1.25
- <i>Comentarios a las alegaciones genéricas de la AEAT</i>	15	1.23 a 1.25
II.- CONTROL INTERNO	22	2.1 a 2.9
A.- Gestión de los tributos	22	2.2 a 2.6
B.- Gestión interna	27	2.7 a 2.8
C.- Sobre el cumplimiento de objetivos y el buen funcionamiento de la organización	28	2.9
III.- ACTIVIDAD DE GESTIÓN TRIBUTARIA	30	3.1 a 3.50
A.- Obligaciones tributarias periódicas	33	3.6 a 3.33
- <i>Los censos de obligados: contenido, mantenimiento y depuración</i>	35	3.8 a 3.18
- <i>Requerimientos integrales: cartas-comunicación y requerimientos</i>	43	3.19 a 3.24
- <i>Actuaciones específicas de la Unidad de Gestión de módulos</i>	48	3.25 a 3.33
B.- Declaraciones anuales informativas y procesos CIDA y CAIN.....	53	3.34 a 3.42
- <i>Control sobre la falta de presentación de las declaraciones informativas anuales (procesos CIDA)</i>	54	3.37 a 3.39
- <i>Control sobre las discrepancias entre los ingresos periódicos y las declaraciones informativas anuales (proceso CAIN)</i>	57	3.40 a 3.42
C.- Declaraciones tributarias anuales.....	59	3.43 a 3.50
IV.- ACTIVIDAD DE RECAUDACIÓN	67	4.1 a 4.11
V.- ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN.....	74	5.1 a 5.10

(.../...)



TRIBUNAL DE CUENTAS

(.../...)

	PÁGINA	PUNTOS	
VI.- ADUANAS E IMPUESTOS ESPECIALES	81	6.1 a 6.8	
A.- Aduanas	81	6.1 a 6.3	
B.- Impuestos Especiales	83	6.4 a 6.8	
VII.- CUENTA DE TRIBUTOS ESTATALES Y RECURSOS DE OTRAS ADMINISTRACIONES Y ENTES PÚBLICOS	87	7.1 a 7.8	
VIII.- GESTIÓN INTERNA	92	8.1 a 8.13	
A.- Análisis del presupuesto asignado a la Delegación	92	8.1 a 8.2	
B.- Análisis del cumplimiento de la legalidad	93	8.3 a 8.13	
- Personal	93		8.3 a 8.11
- Gastos corrientes	97		8.12 a 8.13
IX.- CONCLUSIONES	99	9.1 a 9.14	
A.- Sobre el control interno	100	9.3 a 9.4	
B.- Sobre la actividad de gestión tributaria	101	9.5 a 9.9	
C.- Sobre la actividad de recaudación	104	9.10	
D.- Sobre la actividad de inspección	104	9.11	
E.- Sobre la actividad de gestión de aduanas e impuestos especiales	105	9.12	
F.- Sobre la Cuenta de Tributos	105	9.13	
G.- Sobre la gestión interna	106	9.14	
X.- RECOMENDACIONES	107	10.1 a 10.4	
ÍNDICE DE CUADROS	110		
ANEXOS	112		
ALEGACIONES	123		



RELACIÓN DE ABREVIATURAS

AEAT	- Agencia Estatal de Administración Tributaria
BDN	- Base de Datos Nacional (sistema informático de carácter tributario)
BDP	- Base de Datos Provincial (sistema informático de carácter tributario)
BOP	- Boletín Oficial de la Provincia
CAIN	- Procedimiento de control de la AEAT (ver punto 3.35 y siguientes)
CIDA	- Procedimiento de control de la AEAT (ver punto 3.35 y siguientes)
CIF	- Código de Identificación Fiscal
DUA	- Documento Único Administrativo (gestión de Aduanas)
GEMA	- Aplicación informática para la gestión de Aduanas
GESCAJA	- Aplicación informática. Contabilidad auxiliar del procedimiento de caja
IAE	- Impuesto Municipal sobre Actividades Económicas
IGAE	- Intervención General de la Administración del Estado
IIEE	- Impuestos Especiales
INFO	- Aplicación informática. Sistema de información utilizado por la AEAT para el seguimiento de la gestión.
IRPF	- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IS	- Impuesto sobre Sociedades
IVA	- Impuesto sobre el Valor Añadido



TRIBUNAL DE CUENTAS

LGT	- Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria
LOFAGE	- Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LORTAD	- Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, Reguladora del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal
LOTCu	- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas
MEH	- Ministerio de Economía y Hacienda
MIC	- Aplicación informática. Módulo de Información Contable
MUFACE	- Mutualidad de Funcionarios de la Administración Civil del Estado
NIF	- Número de Identificación Fiscal
NPGT	- Aplicación informática. Procedimiento de gestión tributaria
PNI	- Plan Nacional de Inspección
RGIT	- Reglamento General de la Inspección de los Tributos, aprobado por Real Decreto 939/1986, de 25 de abril
RGR	- Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre
RPT	- Relación de Puestos de Trabajo (plantilla de personal funcionario)
RRCC	- Resúmenes Contables (documentos de gestión contable)
SIR	- Aplicación informática. Sistema Integrado de Recaudación
SVA	- Servicio de Vigilancia Aduanera



INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA DELEGACIÓN DE LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN CIUDAD REAL. EJERCICIOS DE 1995 A 1997

I.- INTRODUCCIÓN

A.- Antecedentes de la fiscalización

1.1.- El Pleno del Tribunal de Cuentas, por acuerdo de 24 de julio de 1996, aprobó incluir una fiscalización de la Delegación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en Ciudad Real en el "Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 1996". Dicha fiscalización figuró dentro del apartado IV.3 "Informes especiales o extraordinarios a realizar por iniciativa del propio Tribunal". Las Directrices Técnicas a que debía sujetarse la fiscalización fueron establecidas mediante acuerdo del Pleno de 28 de noviembre de 1996. En ellas se indicaba que el periodo fiscalizado sería el ejercicio de 1995.

1.2.- Las actuaciones correspondientes a la fiscalización citada tuvieron que ser suspendidas al poco de iniciarse, sin que el Tribunal hubiera podido alcanzar los objetivos establecidos respecto de la gestión y contabilización de los tributos (objetivos que representaban más del 90% de las comprobaciones programadas). El motivo de su suspensión fueron las limitaciones que se manifestaron en el curso de las mismas y que se expondrán en el punto 1.10 de este Informe. Dichas limitaciones no pudieron ser superadas hasta la aprobación y publicación de la Ley 66/1997 de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que en su



artículo 28.Dos añadió una letra g) al artículo 113.1 de la Ley General Tributaria⁽¹⁾. Tras la entrada en vigor de la citada Ley, el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, mediante acuerdo de 28 de enero de 1998, la reanudación de los trabajos y la acomodación de las Directrices Técnicas a las nuevas circunstancias, modificando el periodo objeto de fiscalización (en la forma que se indicará en el punto 1.8) y el calendario de los trabajos.

B.- Descripción de la Entidad fiscalizada

1.3.- La Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante, AEAT o Agencia) se creó por la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991. Su constitución efectiva tuvo lugar el 1 de enero de 1992. La naturaleza jurídica de la Agencia es la de Ente de Derecho Público y, según lo prescrito por la Disposición Adicional novena de la Ley 6/1997 de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), se rige por su legislación específica, por las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que le sean de aplicación y, supletoriamente, por la propia LOFAGE. En el periodo fiscalizado, la Agencia estaba adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) a través de la Secretaría de Estado de Hacienda⁽²⁾. Se organiza territorialmente en 17 Delegaciones Especiales (cuyo ámbito territorial coincide con el de las Comunidades Autónomas), 56 Delegaciones (dependientes de las Delegaciones Especiales) y 257 Administraciones (integradas en las Delegaciones).

⁽¹⁾ Esta nueva letra g) recoge expresamente la colaboración con el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de sus funciones de fiscalización de la Agencia, como uno de los supuestos que permiten a la AEAT ceder información tributaria.

⁽²⁾ El Real Decreto 689/2000, de 12 de mayo, dispone la adscripción de la Agencia al Ministerio de Hacienda, a través de la Secretaría de Estado de Hacienda



1.4.- El objeto de la presente fiscalización es la Delegación de la AEAT en Ciudad Real. Dicha Delegación cuenta con tres Administraciones (Alcázar de San Juan, Puertollano y Valdepeñas) y se encuentra integrada en el ámbito de la Delegación Especial de Castilla-La Mancha, con sede en Toledo. En términos de recaudación neta tributaria, la Delegación de Ciudad Real se situaba en 1995 en torno a la media estadística del colectivo formado por las Delegaciones de tamaño medio y pequeño (aquellas cuya recaudación neta tributaria anual era inferior en dicho año a 100.000 millones de pesetas), según se observa en el anexo 1.

1.5.- En la actividad de las Delegaciones de la AEAT, y lógicamente también en la de Ciudad Real, deben distinguirse dos órdenes de gestión: a) el que se denominará en este Informe "*gestión de los tributos*", que comprende la gestión⁹⁾, recaudación e inspección tanto de los tributos estatales como de los recursos de otras Administraciones y Entes Públicos encomendados a la AEAT; y b) el que se identificará en adelante como "*gestión interna*", que comprende la gestión de los medios y recursos de la propia Agencia (personal, contratación, inventario de bienes, contabilidad, etc...). La importancia relativa de uno y otro ámbito de actuación es muy diferente. En el caso concreto de la Delegación de Ciudad Real, los derechos a cobrar brutos por la gestión de los tributos superaron en cada uno de los ejercicios fiscalizados los 60.000 millones de pesetas, en tanto que los gastos anuales producidos por su gestión interna (incluyendo los de personal y contratación gestionados de forma centralizada por la Delegación Especial de Castilla-La Mancha) se situaron en el entorno de los 700 millones.

⁹⁾ En la actividad y organización de la AEAT, así como en la información y documentación que maneja dicho Ente, se denomina con el mismo término de "*gestión de los tributos*" a dos realidades de muy distinto alcance: a) la gestión en sentido estricto (que comprende la administración de los censos, la tramitación de las declaraciones, etc...) y b) la gestión en sentido amplio (que comprende también la recaudación y la inspección de los tributos). Con objeto de poder distinguir claramente a lo largo de este Informe las referencias a uno u otro ámbito, se denominará en adelante "*gestión de los tributos*" al concepto amplio y "*gestión tributaria*" al concepto estricto. Este último término se utiliza también mayoritariamente en el seno de la AEAT con este sentido restringido.



1.6.- La estructura orgánica de la Delegación de la AEAT en Ciudad Real está formada por las siguientes Unidades administrativas, bajo la superior dirección y responsabilidad del Delegado:

- Dependencia de Gestión Tributaria
- Dependencia de Recaudación
- Dependencia de Inspección
- Dependencia de Aduanas e Impuestos Especiales
- Secretaría General
- Dependencia de Informática

Las cuatro primeras Unidades tienen a su cargo la gestión de los tributos. La Secretaría General, por su parte, está encargada de la gestión interna de la Delegación. Finalmente, la Dependencia de Informática tiene a su cargo la prestación de la indispensable cobertura de equipos y medios informáticos, tanto para la gestión de los tributos como para la gestión interna de la Delegación.

La estructura de las tres Administraciones citadas en el punto 1.4 es similar a la de la Delegación y se compone de un Administrador (con categoría de Jefe de Servicio), tres Áreas para la gestión de los tributos (Gestión, Recaudación y General), un Área de Secretaría y otra de Informática.

C.- Objetivos, alcance e incidencias y limitaciones de la fiscalización

Objetivos

1.7.- Los objetivos marcados en las Directrices Técnicas de la fiscalización aprobadas en noviembre de 1996 fueron los siguientes:



TRIBUNAL DE CUENTAS

a) Comprobar que las cuentas y los registros contables de los Tributos Estatales y Recursos de otras Administraciones y Entes Públicos, en el ámbito de la Delegación de Ciudad Real, reflejan adecuadamente el resultado de la gestión de los tributos, de acuerdo con los principios y criterios contables que le son de aplicación.

b) Verificar el grado de cumplimiento de la legalidad en la gestión de los tributos y en la gestión interna de la Delegación.

c) Evaluar los procedimientos de gestión de los tributos y económico-financiera de la Delegación, así como los sistemas de control interno aplicados.

d) Analizar el grado de eficacia alcanzado por la Delegación en el cumplimiento de sus objetivos, así como la eficiencia y economía en el empleo de los recursos.

Estos objetivos se mantuvieron inalterados en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal en enero de 1998 (véase el punto 1.2).

Alcance

1.8.- Como se ha indicado en el punto 1.1, el ámbito temporal de la fiscalización inicialmente programado fue el ejercicio de 1995. Tras la modificación de las Directrices Técnicas aprobada por el Pleno del Tribunal el 28 de enero de 1998 (descrita en el punto 1.2), se fijó un doble ámbito temporal: a) el ejercicio de 1996 para el análisis de la gestión de los tributos y b) los ejercicios de 1995 y 1996 para el análisis de la gestión interna. En ambos casos, sin embargo, las Directrices previeron que, en la medida de lo posible y en las áreas que lo aconsejaran, se



pudieran ampliar las comprobaciones a otros ejercicios. Esta previsión se ha hecho efectiva en lo que se refiere al análisis de la gestión de los tributos, de forma que la fiscalización se ha extendido también, en este ámbito de gestión, al ejercicio de 1997. Por otro lado, no se han incluido en el ámbito objetivo de la fiscalización las actividades de la Delegación en materia de información y asistencia al contribuyente, debido a su menor relevancia a efectos del control externo y para concentrar las actuaciones fiscalizadoras en las actividades de gestión tributaria más estrechamente relacionadas con la comprobación y exigencia del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

1.9.- En la ejecución del trabajo se han aplicado las normas y principios de auditoría habitualmente seguidos por el Tribunal de Cuentas y, en particular, los contenidos en las “Normas internas de fiscalización del Tribunal de Cuentas”, en los términos acordados por el Pleno de esta Institución el 23 de enero de 1997. Los procedimientos aplicados han abarcado cuantas comprobaciones se han estimado necesarias para fundamentar la opinión del Tribunal en relación con los objetivos de la fiscalización.

Incidencias y limitaciones

1.10.- Las actuaciones fiscalizadoras desarrolladas al comienzo de la fiscalización (meses finales de 1996 y primeros de 1997) se vieron enfrentadas a limitaciones que impidieron alcanzar en dicho periodo los objetivos establecidos en relación con el análisis de la gestión de los tributos y su representación contable (objetivos que representaban más del 90% de las comprobaciones programadas). Dichas limitaciones consistieron, fundamentalmente, en la negativa de la AEAT a facilitar el acceso del Tribunal, en régimen de consulta, al sistema informático de gestión de los tributos (Base de Datos Provincial), así como a poner a su disposición los documentos en los que



constase algún dato tributario (autoliquidaciones, declaraciones, etc...). En contra de lo que sostenía el Tribunal, la AEAT consideraba que el artículo 113 de la LGT, en la redacción entonces vigente, le impedía proporcionar dicha información. Esta negativa obligó al Tribunal a realizar numerosas gestiones ante los responsables de la Agencia, a suspender las actuaciones fiscalizadoras sobre esta área durante un año, aproximadamente, y a presentar un anteproyecto de Informe para alegaciones, en el que se dejaba constancia de dicha limitación y sus consecuencias. Los trabajos de fiscalización sobre esa área pudieron ser reanudados tras la recepción de un escrito de alegaciones en el que se apuntaba la voluntad de modificar el artículo 113.1 de la Ley General Tributaria (LGT); la posterior aprobación de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre (con la incorporación descrita en el punto 1.2); y la actualización consiguiente de las Directrices Técnicas.*

1.11.- En el segundo periodo de desarrollo de los trabajos no se han presentado limitaciones globales, habiéndose podido desarrollar en general todos los procedimientos programados, incluyendo las consultas necesarias a la Base de Datos Provincial (BDP). No obstante, se han presentado algunas limitaciones de ámbito más particular que han impedido en ciertos casos desarrollar actuaciones de comprobación sobre la justificación de determinados apuntes contables o actuaciones de la Delegación . Entre estas limitaciones cabe destacar las siguientes:

a) La falta de entrega al Tribunal de documentación justificativa de una parte de los ingresos realizados en las entidades colaboradoras, al haberse formalizado mediante impresos que no incluyen copia para la Administración.*

* Párrafo modificado en función de las alegaciones

* Inciso modificado en función de las alegaciones



TRIBUNAL DE CUENTAS

Comentario a las alegaciones: Véanse los comentarios a las alegaciones al punto 3.7

b) Una planificación de la gestión de los tributos insuficiente y un deficiente sistema de información de seguimiento de objetivos, así como la ausencia de estudios de costes y de otros aspectos operativos de gestión. Estas circunstancias han impedido al Tribunal realizar el análisis de eficacia y de eficiencia previsto en los objetivos de la fiscalización.

Comentarios a las alegaciones: Véanse los comentarios a las alegaciones al punto 2.9

c) La inexistencia de datos históricos en algunos sectores de información de la BDP (principalmente en los censos), donde únicamente constan los datos más recientes.

d) La falta en muchos casos de registro documental o informático de los antecedentes y resultados de los procesos masivos de cruces y de control.

e) La inexistencia de algunos listados de trabajo y de seguimiento, por haber sido destruidos.

f) La falta en ocasiones de la información y documentación justificativa que se describe con más detalle en las áreas concretas afectadas por esta circunstancia.

1.12. a 1.17.-

[estos párrafos han sido suprimidos en el proceso interno de tramitación del proyecto de este Informe]



D.- Estructura del Informe y principales conclusiones

1.18.- Los resultados de la fiscalización se exponen en el presente Informe agrupados en diez apartados. Tras este primero, de carácter introductorio, se analizan en el segundo los procedimientos de control interno implantados por la AEAT, tanto en el ámbito de la gestión de los tributos como en el de la gestión interna. En el tercer apartado se presentan los resultados del análisis de la gestión tributaria, recogiendo en el cuarto y quinto los derivados del análisis de las actividades de recaudación e inspección, respectivamente. El apartado sexto se ocupa de la gestión de los Impuestos Especiales (IIEE) y de la Administración de Aduanas. En el séptimo apartado se examina la representatividad de la Cuenta de Tributos Estatales y Recursos de otras Administraciones y Entes Públicos, en lo que se refiere al ámbito de la Delegación de Ciudad Real. En el octavo se analizan las actividades de gestión interna de esa Delegación. El apartado noveno presenta las conclusiones que se derivan de los resultados obtenidos en la fiscalización y el décimo las recomendaciones que el Tribunal de Cuentas entiende adecuadas para mejorar la gestión de los tributos y la gestión interna de la Delegación de la AEAT en Ciudad Real, así como de las demás Delegaciones en lo que resulte aplicable.

1.19.- Con independencia del análisis más detallado de los resultados de la fiscalización que se presenta en los próximos apartados del Informe (y, de manera más sistemática, en el apartado IX "Conclusiones"), cabe anticipar aquí un resumen de los resultados más importantes:

a) El Tribunal no ha podido culminar la comprobación material de la Cuenta de Tributos de la Delegación, debido a la falta de entrega al Tribunal por la AEAT de documentación justificativa de una parte de los ingresos efectuados en las entidades colaboradoras. Esta limitación



parcial es, sin embargo, la única circunstancia significativa que afecta a la verificación por el Tribunal de la representatividad contable de la gestión de los tributos.*

b) Durante el periodo fiscalizado, el control interno sobre la gestión de los tributos observado en la Delegación fiscalizada presentaba debilidades derivadas, principalmente, de tres circunstancias. Una de ellas es la inexistencia de un sistema adecuado de formalización, motivación, autorización y revisión de la mayoría de las actuaciones en que se concreta la gestión de los tributos. Otra viene determinada por las insuficiencias del sistema de información (la BDP) para posibilitar el ejercicio de actuaciones de control, tanto interno como externo, ya que este sistema está diseñado exclusivamente para agilizar las tareas de gestión. La tercera reside, por último, en las insuficiencias de la planificación de la gestión de los tributos y en las deficiencias del sistema de información de seguimiento de objetivos, así como en la ausencia de estudios de costes y de otros aspectos operativos de gestión. Estas deficiencias han impedido, además, realizar el análisis de eficacia y de eficiencia previsto en los objetivos de la fiscalización.

c) La gestión tributaria consiste fundamentalmente en dos tipos de actuaciones: las de información y asistencia al contribuyente y las de control sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Las actuaciones agrupadas en el primer tipo mencionado no han sido objeto de fiscalización, dada su naturaleza. Las del segundo tipo, sobre las que se han centrado las comprobaciones, incluyen, principalmente, las siguientes tareas: el mantenimiento y depuración de los censos; la tramitación y el procesamiento informático de las obligaciones periódicas y de las declaraciones anuales; y la represión de los incumplimientos. En estos tres ámbitos de actuación se han presentado insuficiencias de información y documentación, muy importantes en algunas áreas. Estas insuficiencias son el resultado de la falta en muchos casos de formalización y justificación de las decisiones de gestión tributaria, algunas de ellas de gran trascendencia (por

* Inciso modificado en función de las alegaciones



ejemplo, la liberación de declaraciones retenidas, la baja en el censo de obligados, el pase del expediente a la Inspección o el envío o no de un requerimiento, entre otras). Por otro lado, en las comprobaciones que han podido realizarse, por no verse afectadas por las limitaciones que se derivan de las circunstancias señaladas, el Tribunal no ha detectado incumplimientos relevantes en la observancia de la legalidad en la gestión tributaria, aunque sí abundantes deficiencias procedimentales. Cabe destacar, también, como un resultado importante del análisis de la gestión tributaria, la falta de reacción de la Delegación frente a los numerosos contribuyentes que no atienden los requerimientos o que no han podido ser notificados.*

d) La actividad de recaudación de la Delegación se centra mayoritariamente en la gestión del procedimiento de apremio, habida cuenta que la gestión de los ingresos en voluntaria materializados en las entidades colaboradoras se encuentra centralizada en el Departamento de Recaudación de los Servicios Centrales de la AEAT. En la revisión de los expedientes de apremio se han encontrado algunas deficiencias procedimentales, siendo las más importantes la falta de constancia en muchos expedientes de las providencias de apremio o de embargo.*

e) La actividad de inspección de la Delegación, por su parte, presentaba importantes insuficiencias en el proceso de planificación, en lo que afecta a los objetivos asignados a la misma (inexistencia de documentación acreditativa de un proceso de planificación plurianual, inadecuada ponderación de las peculiaridades de la Delegación y falta de explicitación de los criterios que han presidido las actuaciones inspectoras, así como de los estudios sobre la distribución del fraude en que pudieran haberse basado). Los resultados obtenidos en el examen de los expedientes en que se concreta la actuación inspectora fueron en términos generales favorables, si bien se han observado

* Incisos modificados en función de las alegaciones



TRIBUNAL DE CUENTAS

deficiencias de carácter procedimental, como la omisión de documentación o diligencias y la falta de apertura de expediente de sanción en varios casos de desatención de requerimientos.*

f) En la gestión de aduanas e IIEE debe señalarse también, la existencia, aunque en mucha menor medida que en otras áreas, de algunos defectos formales en los documentos aduaneros y en los expedientes de exención del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.*

g) No se detectaron, por último, deficiencias relevantes en la actividad de gestión interna. En los expedientes del personal y en los de indemnizaciones por razón del servicio, formación y gratificaciones extraordinarias se encontraron diversas deficiencias formales, de escasa trascendencia.

E.- Tratamiento de las alegaciones

1.20.- De acuerdo con lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), el anteproyecto de este Informe fue puesto de manifiesto, el 5 de septiembre de 2000, para la formulación de alegaciones, a los titulares de los siguientes órganos de la AEAT, y a quienes lo habían sido en los periodos objeto de fiscalización:

a) La Delegación de la AEAT en Ciudad Real, responsable del subsector fiscalizado durante todo el periodo objeto de análisis;

* Incisos modificados en función de las alegaciones



b) La Delegación Especial en Castilla-La Mancha, a la que se extendieron las actuaciones relativas a ciertas áreas de gestión interna;

c) La Dirección General de la Agencia, en cuanto responsable del establecimiento de ciertos procedimientos de gestión aplicables a todos los órganos territoriales de la AEAT.

d) El titular de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presidencia de la Agencia en el periodo del 7 de mayo de 1996 al 5 de mayo de 2000, atendiendo a los hechos producidos en el inicio de las actuaciones fiscalizadoras.

El Director General presentó alegaciones en nombre de la AEAT, con fecha 23 de octubre de 2000, incluyendo las correspondientes a los órganos territoriales mencionados. También presentaron escritos los tres anteriores Directores Generales de la AEAT en el periodo al que se refieren las actuaciones. Todos los escritos de alegaciones señalados se han recibido dentro del plazo establecido (que ha incluido una prórroga de diez días en el caso del Director General de la Agencia) y se acompañan al presente Informe. Con posterioridad, se ha recibido un “complemento a las alegaciones” del Director General de la Agencia, que también se acompaña. Este último escrito se limita a reproducir algunos hechos descritos en el punto 1.10 de este Informe. El titular de la Presidencia de la AEAT en el periodo indicado no presentó alegaciones.

Con posterioridad, el Tribunal decidió ampliar el trámite de alegaciones, ofreciéndolo también, mediante escrito del 6 de noviembre de 2000, al Presidente de la AEAT y a quienes lo fueron en los periodos fiscalizados, concediendo para ello un plazo de diez días. Tras la solicitud de una prórroga, que le fue denegada, el Presidente de la AEAT interpuso recurso ante el Pleno del Tribunal el 12 de diciembre de 2000, aceptado en parte por dicho órgano en sesión del 18 de enero de 2001, dando lugar a un nuevo plazo y a la presentación de alegaciones por dicha Autoridad el 6 de julio de 2001. Es de notar que la práctica totalidad de dichas alegaciones



reproducen el contenido de las formuladas por el Director General, con sólo algunos pequeños añadidos o apostillas irrelevantes. Únicamente las alegaciones contenidas en la *“primera parte”* se separan de las formuladas por el Director General; aunque sólo formalmente, puesto que el fondo coincide con la denominada *“alegación básica”* del escrito firmado por este último.

Por otro lado, se presentaron también alegaciones por quien fue Presidente de la Agencia en la primera mitad del periodo fiscalizado. Ambas se acompañan, igualmente, al presente Informe.

1.21.- Para incorporar al Informe el resultado del análisis de las alegaciones, se utiliza una doble sistemática, respondiendo a la naturaleza de las alegaciones y al sentido de la contestación. Así, cabe diferenciar en primer lugar, atendiendo a la estructura de los escritos de la AEAT, dos tipos de alegaciones: unas genéricas y otras concretas. Las primeras se contienen principalmente en la denominada *“alegación básica”* y en las alegaciones *“de carácter general”* al apartado IX *“Conclusiones”* del escrito del Director General de la AEAT, así como en las partes *“primera”* y *“segunda”* del escrito del Presidente de la AEAT. Estas alegaciones genéricas se comentan en los siguientes puntos 1.23 a 1.25, ante la imposibilidad de situar adecuadamente tales comentarios en el cuerpo del Informe. Por lo que se refiere a las alegaciones concretas, cuando se modifica la redacción del Informe como consecuencia de las mismas, se señala esta circunstancia mediante una nota a pie de página. Cuando las alegaciones no se aceptan por persistir alguna discrepancia relevante con ellas, se inserta un comentario con la opinión del Tribunal respecto de su contenido, a continuación de los puntos del Informe a los que se refieren las mismas.

1.22.- Los comentarios del Tribunal se ciñen a aquellos aspectos de lo alegado que se refieran a hechos y valoraciones propios del ámbito objetivo de la fiscalización practicada y que, al mismo tiempo, sean relevantes para la adecuada interpretación y calificación de los resultados que se presentan en el Informe. No se comentan, en consecuencia, las alegaciones que consistan en: a) manifestaciones sobre medidas puestas en práctica con posterioridad al periodo fiscalizado, por



exceder del ámbito del presente Informe; b) discrepancias no fundamentadas sobre los hechos comprobados por el Tribunal; c) meras explicaciones sobre las causas de determinados hechos o sobre cuestiones colaterales; d) valoraciones subjetivas respecto del trabajo realizado por el Tribunal; o e) referencias a supuestas repercusiones del contenido del Informe en ámbitos ajenos a la competencia de esta Institución. La falta de comentario expreso sobre alguna alegación no significa que el Tribunal comparta su contenido.

Comentarios a las alegaciones genéricas de la AEAT

1.23. Las alegaciones de carácter genérico formuladas por la AEAT se contienen, por un lado, en tres páginas previas no numeradas del escrito de alegaciones firmado por el Director de la Agencia, bajo el título de *“alegación básica”*, y en la *“Primera parte”* (páginas 3 a 20) del escrito firmado por el Presidente de la Agencia. Otro grupo de alegaciones genéricas lo constituyen las alegaciones *“de carácter general”* al apartado IX *“Conclusiones”*, contenidas en las páginas 88 a 90 del primer escrito mencionado, y en las páginas 23 a 25 del firmado por el Presidente de la Agencia. En el siguiente punto se comentan las alegaciones mencionadas en primer lugar y en el 1.25 las relativas a las Conclusiones.

1.24.- Tanto la *“alegación básica”* del escrito firmado por el Director General de la Agencia, como la *“Primera parte”* del firmado por el Presidente, tienen por contenido la descalificación global del anteproyecto de Informe. De las argumentaciones en que se fundamenta tal oposición, se comentan seguidamente las siguientes: a) la ausencia de contactos previos del Tribunal con los Servicios Centrales de la Agencia y de contraste posterior de resultados; b) la falta de identificación en el anteproyecto de Informe de los expedientes concretos examinados por el Tribunal; c) la generalización de valoraciones y conclusiones; y d) la falta de reflejo en el Informe de las mejoras de gestión introducidas por la AEAT en años posteriores.



a) El organismo que se fiscaliza en este Informe es un órgano territorial. En estos casos, los contactos previos con los servicios centrales del mismo, a efectos de conocer los principales sistemas de gestión, son una actuación posible. Pero ni es necesaria ni es aconsejable en todos los supuestos, dado que no constituye ni un trámite esencial ni una garantía para algún posible interesado. Se trata simplemente de una técnica de trabajo, cuya aplicación se pondera en cada supuesto concreto. En el caso que nos ocupa, no se consideró necesario realizar comprobaciones en los servicios centrales por cuanto que los contactos previos con la Delegación ilustraron de manera suficiente sobre todos los aspectos a tener en cuenta en la fiscalización. A ello hay que sumar la existencia de información muy detallada (normativa, manuales de procedimiento, instrucciones, memorias, etc...) sobre las funciones y los esquemas organizativo y de trabajo, tanto de la Delegación en particular como de la Agencia en general. No obstante, cuando pareció necesario mantener contactos a nivel superior, el Tribunal no escatimó esfuerzos para celebrarlos. Fruto de ello fueron las diversas reuniones que se celebraron con el Presidente y el Director General de la Agencia en las que se debatió precisamente la cuestión más relevante para la fiscalización, que era su viabilidad práctica. Con independencia de ello, las consecuencias que la alegada “omisión de contactos” pudo haber tenido para el debido conocimiento de la entidad fiscalizada (la Delegación de Ciudad Real), su actividad, sus sistemas de gestión y control y las funciones que desarrolla son, a juicio de este Tribunal, irrelevantes. Así se deduce simplemente de la inexistencia de alegaciones concretas referidas a estos aspectos. Por otro lado, el contraste que el apartado 156 de las “Normas internas de fiscalización del Tribunal de Cuentas” prevé que pueda realizarse con anterioridad a la remisión del anteproyecto para alegaciones es, igualmente, una técnica procedimental cuyo objetivo no es proporcionar garantías al fiscalizado, ya que sus derechos se encuentran garantizados propiamente en el trámite de alegaciones. Sin perjuicio de lo anterior, hay que señalar que dicho contraste se efectuó mediante las reuniones celebradas los días 11, 13 y 16 de octubre de 2000, a solicitud de la Agencia. En dichas reuniones, la AEAT puso en conocimiento del Tribunal buena parte de las precisiones y matizaciones a puntos concretos del anteproyecto que aparecen reflejadas en el cuerpo de sus alegaciones. Tras las



citadas reuniones y el amplio plazo concedido posteriormente para efectuar las alegaciones, este Tribunal considera que el derecho de audiencia de la entidad financiera ha quedado plenamente cubierto. Sorprende, por tanto, la insistencia de los responsables de la AEAT en que ese derecho se ha visto conculcado en el procedimiento.

b) A los efectos de la formulación de alegaciones, la relevancia de la no identificación en el anteproyecto de los expedientes examinados es escasa, por dos razones: a) todos los expedientes se solicitaron y entregaron por escrito, siendo revisados por el Jefe de la correspondiente Dependencia y por el Delegado, con anterioridad a su entrega al Tribunal; y b) a lo largo de los trabajos de fiscalización, las omisiones documentales y las deficiencias más relevantes que afectaban a tales expedientes se contrastaron con los distintos funcionarios de la Delegación, corrigiéndose por éstos cuando resultó posible. Por otro lado, es de notar que el cuerpo de las alegaciones recoge observaciones de detalle sobre algunos expedientes, lo que implica que han sido identificados. Por último, resulta significativo que esta cuestión no se hiciera constar por la AEAT al Tribunal hasta el 11 de octubre de 2000 (dos días antes de culminar el plazo de alegaciones inicialmente establecido), cuando el anteproyecto se recibió en la AEAT el 7 de septiembre.

c) El ámbito de la fiscalización practicada, como se pone de relieve en el anteproyecto, es el de la Delegación de Ciudad Real, ampliado a la Delegación Especial de Castilla-La Mancha respecto de ciertos gastos correspondientes a aquella Delegación. Todos los resultados de las comprobaciones sobre expedientes concretos y actuaciones que figuran en el anteproyecto se refieren únicamente a este ámbito. La alegación sobre la supuesta “generalización de las valoraciones y conclusiones” debe referirse a los resultados sobre el análisis de los sistemas de gestión implantados en la Delegación de Ciudad Real. A este respecto, no hay que olvidar que tales sistemas no son más que la aplicación particular de los sistemas implantados con carácter general por la Agencia; sistemas basados en la homogeneidad de los procedimientos, en la



intensa informatización de los mismos y en una acusada centralización de las decisiones, como se reconoce de forma reiterada en las alegaciones. Por lo tanto, determinados resultados referidos a la configuración y funcionamiento del sistema (como los análisis de las bases de datos, los procesos masivos o los instrumentos de planificación, entre otros) no pueden ser presentados como atribuibles únicamente a la Delegación. Por el contrario, deben presentarse con mayor propiedad como la manifestación particular de un sistema general. Todo ello, como es obvio, sin prejuzgar la gestión realizada por otras Delegaciones.

d) Las alegaciones solicitan de forma explícita la extensión de las comprobaciones a hechos, situaciones, procedimientos y modelo de gestión posteriores al periodo fiscalizado. El Tribunal debe señalar, sin embargo, a este respecto que resulta improcedente desarrollar con carácter general este tipo de ampliaciones, ya que ello supondría mantener siempre abiertas y pendientes de conclusión las fiscalizaciones. Por otra parte, la posibilidad de ampliar las comprobaciones a hechos posteriores, recogida en las Directrices Técnicas de esta fiscalización (en consonancia con las prácticas habituales de auditoría), debe verse limitada a casos específicos y concretos, de forma que no constituyan una reproducción permanente de comprobaciones sobre la totalidad de la gestión fiscalizada (obviamente, imposible).

e) El resto de alegaciones contenidas en las páginas examinadas no se comentan por tratarse de opiniones genéricas no fundamentadas y concurrir en ellas las circunstancias señaladas en el punto 1.22 del Informe. Únicamente cabe destacar un hecho que parece desprenderse de la lectura de estos escritos: que la AEAT no ha entregado al Tribunal determinados justificantes e información solicitados que estaban en su poder o que podría haber obtenido.



1.25.- Por lo que se refiere al otro grupo de alegaciones genéricas, las de carácter general referidas al apartado IX “Conclusiones”, se insertan a continuación los comentarios a las mismas, siguiendo la propia numeración de los escritos de alegaciones:

1ª) La fiscalización practicada es representativa de la situación existente en la organización fiscalizada en los años 1995 a 1997, aunque las comprobaciones se han realizado en años posteriores, de acuerdo con la naturaleza de este tipo de control. El Tribunal no puede opinar sobre posibles mejoras efectuadas con posterioridad, por no formar parte del ámbito objetivo y temporal de esta fiscalización.

2ª) La fiscalización del Tribunal no pretende cuestionar el modelo de gestión de la Agencia ni suplantarla a la hora de definir el modelo más adecuado, como parecen sugerir las alegaciones. Ahora bien, como resulta esencial en un Estado de Derecho, nuestro ordenamiento jurídico establece el sometimiento de la gestión pública a diversos controles, internos y externos. Y en este sentido, si el Tribunal considera que el sistema de gestión de un organismo público presenta características que impiden o dificultan las labores de control, debe ponerlo de manifiesto como una limitación, por muy eficaz que el sistema de gestión establecido pueda resultar. Ello no significa, ni el Tribunal lo sostiene, que los modelos de gestión deban permanecer anclados en sistemas tradicionales, en los que el libro físico y el soporte papel resulten imprescindibles. Las nuevas tecnologías permiten sustituir en muchos casos estos soportes tradicionales por otros modernos de tipo electrónico que, con similar fiabilidad, cumplan el mismo objetivo de control. Esta situación, sin embargo, no es la que el Tribunal ha podido observar en la Delegación de la Agencia, donde se ha prescindido en muchos procesos del soporte papel sin habilitar otros soportes sustitutivos válidos para el control.

3ª) Como se ha señalado en el punto 1.24 c, el Informe no pretende extrapolar sin base justificativa los resultados obtenidos en la Delegación de Ciudad Real al conjunto de la Agencia.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Por otro lado, las menciones de esta alegación a informaciones o actuaciones no tenidas en cuenta por el Tribunal resultan tan ambiguas e imprecisas que no permiten ser tenidas en cuenta.

4ª) Esta alegación es reproducción de la 1ª.

5ª) Resulta de aplicación lo señalado en el punto 1.24 b).

6ª) No resulta posible identificar el caso al que se refiere esta alegación.

7ª) La primera parte de esta alegación resulta poco comprensible, dado que trasluce una interpretación suspicaz y negativa de frases que, en términos habituales de auditoría y de control, resultan favorables a la gestión fiscalizada. En cuanto a la segunda parte de la alegación, el término “no consta” debe entenderse en su sentido literal, esto es, que no figura un documento en un expediente o que no existe evidencia de una actuación.

8ª) En contra de lo indicado en esta alegación, muchas de las valoraciones del Tribunal contenidas en este Informe se refieren, expresamente, a la utilidad para la gestión de los sistemas y procedimientos establecidos por la AEAT. Algunas de ellas son, incluso, reproducidas en el cuerpo de las alegaciones. Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal debe valorar también la incidencia que dichos instrumentos tienen para el ejercicio del control, por los motivos señalados en el comentario a la 2ª de estas alegaciones generales.

9ª) El Tribunal es consciente de que las labores de control de la Agencia sobre los contribuyentes deben incorporar un importante contenido ejemplificador, alcanzando a todos los colectivos. Ahora bien, este principio es compatible con el de eficacia, que aconseja intensificar el control en aquellos ámbitos en los que se conozca o se presuma que el fraude puede ser



mayor. Este planteamiento es, por otra parte, el que subyace en diversos documentos, tanto internos como públicos, de la Agencia que el Tribunal ha consultado.

10ª) El Tribunal tampoco puede aceptar que el contenido de las conclusiones del Informe esté afectado por las presuntas “limitaciones” que citan las alegaciones (a su entender, derivadas del tipo de Delegación analizada o de las áreas de la gestión seleccionadas para su fiscalización). A este respecto, debe tenerse en cuenta que las conclusiones son la valoración sintética del resultado de las comprobaciones efectuadas, por lo que el único defecto achacable a las mismas sería que no respondieran fielmente a dichos resultados (lo que no se objeta en la alegación). Por otro lado, en relación a las “limitaciones” aducidas por la Agencia, debe señalarse que el trabajo de control no puede siempre cubrir todas y cada una de las actuaciones del órgano controlado. Cuando así sucede, el Tribunal (y cualquier órgano de control) debe seleccionar, dentro de ese conjunto de actuaciones, las que resulten más representativas, junto a las que presenten mayores riesgos, a la luz del tipo de control a realizar y de su ámbito. Desde este planteamiento, la presente fiscalización no ha incluido comprobaciones sobre las actividades de información y asistencia al contribuyente, por muy significativas que éstas sean dentro de la actividad de la Agencia, habida cuenta de su escaso riesgo en relación con el tipo de control que el Tribunal ha practicado. Por otro lado, otros aspectos que esta alegación menciona como no fiscalizados sí lo han sido y figuran en el Informe. Así, por ejemplo, los relativos a los ingresos en caja se recogen en el punto 4.6 y los concernientes a los aplazamientos y fraccionamientos en el punto 4.11.



II.- CONTROL INTERNO

2.1.- La estructura orgánica de la Delegación de Ciudad Real diferencia entre las Unidades con competencias en materia de gestión de tributos y las encargadas de la gestión interna (véase el punto 1.6). Esta estructura general, junto a la particular de cada una de dichas Unidades, garantizan, en principio, una adecuada segregación de funciones en ambos órdenes de gestión. En efecto, están correctamente diferenciadas las Unidades encargadas de las diferentes actuaciones: tramitación, contabilización, recaudación y pagos.

A.- Gestión de los tributos

2.2.- El sistema de control interno de la gestión de los tributos presenta en general una correcta distribución de competencias entre las distintas Unidades y está dotado de una amplia colección de manuales de procedimiento, periódicamente actualizados. Además, la AEAT cuenta con un órgano específico de control interno: el Servicio de Auditoría Interna, que actúa bajo la superior coordinación de la Inspección General de Servicios del MEH y sin perjuicio de las funciones que corresponden a la Inspección General de Servicios de la Administración Pública (artículo 103.Diez de la Ley 31/1990, según redacción dada por la D.A.17ª de la Ley 18/1991). Junto a este órgano se encuentran asimismo la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), con la naturaleza de control interno de la Administración pero externo a la Agencia. No consta, sin embargo, que se hayan realizado actuaciones de control sobre la actividad de la Delegación de Ciudad Real por parte del Servicio de Auditoría Interna de la AEAT.*

* Párrafo modificado en función de las alegaciones



Comentarios a las alegaciones: Los informes del Servicio de Auditoría Interna que se citan en las alegaciones no fueron entregados al Tribunal ni su existencia fue mencionada, a pesar de haberse solicitado todos los que hubiere. Por otro lado, los títulos de los informes permiten deducir que su alcance es muy limitado.

2.3.- La IGAE, por el contrario, ha venido efectuando con regularidad informes anuales de control financiero correspondientes a la Delegación de Ciudad Real. En ellos se distinguen tres ámbitos de actuación: a) la gestión del sistema tributario; b) la gestión del sistema aduanero; y c) la gestión de los Impuestos Especiales. A su vez, para cada uno de estos ámbitos los informes de la IGAE distinguen diversas áreas, cada una de las cuales es objeto de un análisis independiente. Aun cuando no todas estas áreas se verifican cada año, los informes examinados (que cubren los ejercicios de 1993 a 1997) abarcan en conjunto la práctica totalidad de las establecidas en los manuales de control financiero de la IGAE. En dichos informes se constata la existencia de algunas deficiencias de carácter particular. Entre ellas cabe destacar las siguientes, que se han puesto también de manifiesto, junto a otras más, en las comprobaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, como se expondrá más adelante:

a) La insuficiencia de la revisión documental previa que realiza la Delegación sobre las devoluciones del IRPF.

b) La no remisión a la Dependencia de Inspección de las actuaciones relativas a los contribuyentes que no atienden los requerimientos emitidos en la gestión de las declaraciones anuales de los impuestos.

c) La ausencia de liquidación del recargo y de imposición de sanciones en algunas declaraciones tributarias presentadas fuera de plazo.



d) Diversas irregularidades en la impresión mecánica y en el diligenciado de instrumentos de cobro por parte de la entidad financiera que presta el servicio de caja en la Delegación.

e) La falta de reflejo documental en algunos expedientes de determinados actos, como las liquidaciones provisionales por rectificación de errores, la indagación de responsables subsidiarios o las actuaciones referidas en los artículos 274 y 276 del Reglamento del Impuesto de Sociedades.

f) El desarrollo incorrecto de algunos procedimientos o formalidades.

2.4.- Según se deduce de las comprobaciones de cumplimiento practicadas por el Tribunal, el sistema de control establecido por la AEAT sobre la actividad de gestión tributaria presenta importantes debilidades:

a) El sistema se basa en una confianza casi total en el funcionario, lo que constituye el principal riesgo para el control. En efecto, muchas de las decisiones son adoptadas por un único funcionario, sin autorización previa ni revisión posterior, y se formalizan sólo mediante su grabación por pantalla, sin que quede en muchos de los casos rastro documental o en registro informático de las actuaciones practicadas ni de su motivación. Este sistema incumple dos principios que garantizan el buen funcionamiento del control interno: el de segregación de funciones y el que aconseja un sistema adecuado de formalización, motivación, autorización y revisión de las actuaciones. Esta debilidad, que no puede ser suplida por el alto nivel de profesionalidad de los funcionarios de la Delegación, afecta especialmente a los siguientes procesos: la selección de contribuyentes a los que se debe requerir alguna actuación o documentación; la revisión de la documentación aportada por éstos; la baja o modificación de los datos del censo; y la liberación de las devoluciones o de las declaraciones y autoliquidaciones en los procesos de revisión y control.



Comentarios a las alegaciones: Por lo que se refiere a las alegaciones relativas al soporte documental de las decisiones, cabe remitirse a lo señalado en el inciso 2º del punto 1.25 de este Informe.

b) El sistema informático que soporta la gestión (bases de datos fiscales, aplicaciones generales y programas específicos) está diseñado exclusivamente para agilizar y facilitar las actividades de la propia gestión. Por este motivo, presenta algunas insuficiencias para el ejercicio de las actuaciones de control, tanto interno como externo. La principal de dichas insuficiencias consiste en que, en muchos ámbitos, el sistema informático sólo contiene los datos más recientes, al no guardar datos históricos ni información sobre las decisiones adoptadas en los diversos trámites. Estas insuficiencias han impedido al Tribunal comprobar bastantes actuaciones de la Delegación, por tres causas: a) en unos casos, la información correspondiente había sido sustituida por otra posterior; b) en otros casos, no se han podido reproducir los listados de trabajo o de seguimiento destruidos; y c) en general, no ha sido posible verificar los métodos utilizados ni los resultados obtenidos en los procesos informáticos masivos de control, por no permitirlo el sistema.

c) El sistema de información utilizado para el seguimiento de la gestión (aplicación informática INFO) actualiza también permanentemente la mayoría de sus datos (por ejemplo, los relativos a las campañas de depuración, a las campañas de declaraciones anuales, etc...). Por ello, resulta imposible conocer los datos de gestión referidos a una fecha pasada concreta. Esta limitación se agrava por el hecho de que no se elaboran Memorias ni Informes anuales de gestión para cada una de las Delegaciones tras la correspondiente a 1995⁽⁴⁾. Además, se han observado discrepancias en los resultados que ofrece la aplicación, referidos a un mismo dato, en función del tipo de consulta realizado.

⁽⁴⁾ Hasta ese momento cada Delegación elaboraba anualmente una Memoria de su gestión; documento que ha dejado de realizarse por orden de los Servicios Centrales.



d) Otras debilidades del control interno que el Tribunal ha encontrado en el área de la gestión tributaria son: la falta de previsión de actuaciones sistemáticas sobre los presuntos incumplidores a quienes no ha sido posible notificar; la falta de control en algunos procesos sobre las cartas y requerimientos enviados y sobre las respuestas recibidas; el deficiente y desordenado sistema de archivo de la documentación relativa a los censos de obligados; y la insuficiente (o nula en muchos casos) formalización de las actuaciones. Dos ejemplos de esta última debilidad lo constituyen las numerosas bajas del censo que se justifican mediante simples anotaciones manuscritas o las que resultan de procesos informáticos masivos realizados sin dejar rastro alguno (ni documental ni en ficheros informáticos).

2.5.- El sistema de control establecido sobre la recaudación en vía de apremio de los tributos estatales participa de algunas de las debilidades señaladas en el punto anterior. No obstante, el sistema informático establecido como soporte de esta actividad (el Sistema Integrado de Recaudación –SIR–) resulta más completo y fiable. Por otra parte, al estar la citada actividad sujeta a un procedimiento formal reglado, son pocos los actos que se ejecutan mediante decisiones por pantalla, sin dejar constancia de su motivación o justificación.

2.6.- Por último, en lo que se refiere al control establecido sobre las actividades de inspección, el aspecto más destacable es el acusado grado de centralización de las actuaciones planificadoras, con una muy escasa participación de las Delegaciones tanto en la selección de los colectivos de riesgo como en la determinación de los programas de inspección. Este sistema impide ponderar correctamente las circunstancias específicas de cada ámbito territorial.*

* Párrafo modificado en función de las alegaciones



B.- Gestión interna

2.7.- La gestión interna de la AEAT está muy centralizada. El sistema establecido de distribución de competencias entre los Servicios Centrales, las Delegaciones Especiales y las Delegaciones concede muy poca autonomía de gestión a estas últimas. En materia de recursos humanos, las competencias de la Delegación se limitan al archivo y custodia de los expedientes personales, a la gestión de las indemnizaciones por razón del servicio y, en algunos casos, a la propuesta de los complementos de productividad. La elaboración de la nómina corresponde a la Delegación Especial y su pago a los Servicios Centrales. En cuanto a la gestión de los gastos, la Delegación tiene competencias sobre los realizados a través del llamado procedimiento de caja que, como se indicará en el apartado VIII de este Informe, afecta principalmente a gastos corrientes de pequeño importe. La contratación del resto de compras y servicios está centralizada en las Delegaciones Especiales o en la Subdirección General de Adquisiciones de la Agencia. En cuanto a la contabilidad, las competencias de la Delegación se limitan al registro en la contabilidad auxiliar (GESCAJA) de los gastos abonados por el procedimiento de caja. El sistema garantiza, en principio, la correcta gestión de los recursos asignados a la Delegación, aunque presenta algunos puntos débiles. Así, por ejemplo, no prevé la realización de arqueos periódicos por personal distinto del que maneja los fondos.

Comentarios a las alegaciones: Los únicos arqueos entregados al Tribunal son los relativos al cierre de los ejercicios examinados, y en ellos no consta firma alguna de la Intervención.

2.8.- La Delegación cuenta con manuales de procedimiento, elaborados por los Servicios Centrales de la Agencia, que cubren prácticamente la totalidad de su ámbito de gestión interna. Dichos manuales recogen, junto a la descripción de los procedimientos, los modelos de formularios y documentos a utilizar en cada caso. La informatización de la mayor parte de los procesos y su normalización, a través de dichos manuales, contribuyen a homogeneizar la



actividad gestora de la AEAT, fortaleciendo en gran medida las posibilidades del control interno. Las comprobaciones de cumplimiento efectuadas por el Tribunal sobre el funcionamiento del control interno en la tramitación de gastos y pagos resultaron en general satisfactorias. Únicamente se presentaron algunas deficiencias en el control físico de los elementos del inventario de bienes muebles de 1995, que no se apreciaron, sin embargo, en el inventario de 1996.

C.- Sobre el cumplimiento de objetivos y el buen funcionamiento de la organización

2.9.- En el periodo fiscalizado, la AEAT no disponía de instrumentos de planificación suficientemente formalizados y detallados, que definieran para las distintas Delegaciones los objetivos a alcanzar, los indicadores para la medición de los mismos y un sistema de información adecuado para su seguimiento. El único sistema de planificación implantado en la Delegación fiscalizada consistía en unos objetivos genéricos establecidos por los Servicios Centrales para el conjunto de la AEAT y desglosados por Delegaciones Especiales, que éstas, a su vez, distribuían posteriormente entre sus Delegaciones mediante comunicaciones internas. En estas comunicaciones se señalaban únicamente ciertas cantidades que deberían alcanzarse en determinados ámbitos parciales de la gestión (por ejemplo, emitir un número de requerimientos, calcular un número de liquidaciones paralelas, etc...), sin que se conozca el método de determinación de dichas cifras, su adecuación a los medios disponibles, ni su relación con posibles directrices generales de eficacia de la organización. Por otra parte, la medición de lo conseguido se realizaba mediante un subsistema específico de la aplicación INFO. Sin embargo, muchos de los datos obrantes en dicho subsistema no resultaban coherentes con los datos de gestión obrantes en la propia aplicación INFO, ni con los declarados por la Delegación en diversos documentos. Además, los datos obrantes en dicha aplicación, incluso los referidos a fechas pasadas, eran objeto de frecuentes modificaciones, según se ha señalado en el punto 2.4.c).



Todas estas circunstancias impidieron al Tribunal realizar los análisis de eficacia, eficiencia y economía fijados como objetivos de la fiscalización, al no poder basar dichos análisis en objetivos de gestión claramente definidos y adecuados, y resultar poco fiable el sistema de seguimiento de los mismos. Al margen de lo anterior, tampoco consta al Tribunal la existencia de estudios o informes sobre los aspectos operativos esenciales que caracterizan la gestión de cualquier organismo (costes, organización y productividad de los recursos humanos y materiales, plazos de tramitación, etc...)*

Comentarios a las alegaciones: Ni los cuadros de “planificación de tareas”, que figuran en el anexo a las alegaciones, ni la inclusión de calendarios en los manuales de procedimientos constituyen en rigor un sistema de planificación de la actividad de gestión. Tampoco lo constituye, en el área de inspección, la existencia de posibles objetivos implícitos deducidos de la repetición de campañas.

* Párrafo modificado en función de las alegaciones



III.- ACTIVIDAD DE GESTIÓN TRIBUTARIA

3.1.- Las principales figuras del sistema tributario español son el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto sobre Sociedades (IS) y el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). El conjunto de los derechos reconocidos brutos por estos tres impuestos supera el 82% del total de derechos reflejados en la Cuenta de Tributos agregada de cada ejercicio (en la de Ciudad Real, más del 92%).

3.2.- La caracterización normativa de la gestión de estos tres impuestos es similar. De un modo muy esquemático, se basa en los tres puntos siguientes:

a) El establecimiento de ciertas obligaciones formales a cumplir por los contribuyentes. Entre ellas: la obtención y utilización del NIF; la comunicación de altas, bajas y variaciones de actividad; la comunicación de ciertas operaciones con terceros; o la realización de retenciones por cuenta del Estado.

b) Un sistema de pago anticipado, en general, de los tributos mediante las figuras de las retenciones, los ingresos a cuenta y los pagos fraccionados, cuyo cumplimiento se formaliza a través de autoliquidaciones calculadas por los propios contribuyentes y retenedores.

c) La obligatoriedad de presentar declaraciones anuales (o de periodicidad inferior en ciertos casos), como instrumento final e integrador de las relaciones de los contribuyentes con el Fisco por cada impuesto de que se trate.

3.3.- De acuerdo con este esquema, la gestión tributaria de la AEAT está constituida fundamentalmente por dos tipos de actuaciones: a) las de información y asistencia al contribuyente (en las que, a estos efectos, se consideran incluidas las de atención al público, ayuda para la



elaboración y presentación de declaraciones, resolución de recursos, expedición de certificados y reconocimiento de beneficios fiscales, entre otros) y b) las de control sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias por los contribuyentes. Las actuaciones agrupadas en el primer tipo mencionado no han sido objeto de fiscalización, debido a que, aun siendo relevantes desde el punto de vista de la gestión, lo son menos desde el punto de vista del control externo de la Agencia. Las del segundo tipo, sobre las que se han centrado las comprobaciones, incluyen, principalmente, las siguientes tareas:*

a) Las encaminadas a la formación, mantenimiento y depuración de una base de datos de contribuyentes lo más completa y fiable posible. La información se obtiene, por un lado, de las obligaciones formales que recaen sobre los propios contribuyentes y, por otro lado, de las obligaciones de comunicación que recaen sobre terceros. Los datos relativos a los contribuyentes y a sus relaciones económicas se incluyen en la Base de Datos Provincial (BDP) de la correspondiente Delegación y se integran en una Base de Datos Nacional (BDN). A su vez, en estas bases de datos se diferencian distintos colectivos para la formación de censos especiales, como los de obligados (módulos y no módulos), el de exportadores, el Índice de Entidades, etc... Todas estas actuaciones se dirigen a constituir un perfil del contribuyente con el que comparar y controlar su cumplimiento tributario.

b) Las de tramitación de las autoliquidaciones y declaraciones tributarias (registro, clasificación, etc...) e incorporación a las Bases de Datos (BD) de la información correspondiente, mediante grabación o a través de la captura de los datos incorporados a ficheros en soporte electrónico, según proceda. Estas actuaciones son seguidas de procesos informáticos masivos de comprobación y validación interna de las mismas, así como de cruce de datos con los obrantes en las BD procedentes de otras fuentes de información. Como resultado de estos

* Inciso modificado en función de las alegaciones



procesos se obtienen estadísticas y listados de presuntos incumplidores.

c) Las encaminadas a reprimir los incumplimientos: requerimientos, comprobaciones, liquidaciones y sanciones. Estas actuaciones se apoyan en varios listados de trabajo y de seguimiento de las cartas y requerimientos emitidos.

3.4.- La fiscalización se ha estructurado en función de las tres clases de tareas descritas en el punto anterior y no por figuras tributarias concretas. En cuanto a éstas, las actuaciones se han centrado en los tres principales impuestos (IRPF, IS e IVA), además de los Impuestos Especiales (IIEE) y la Administración de Aduanas (que se examinan en el apartado VI de este Informe). Para el ejercicio de las actuaciones fiscalizadoras se solicitaron, referidos a la unidad “Delegación” (Administración de Ciudad Real), los listados de trabajo y de seguimiento correspondientes a los distintos procedimientos, así como la documentación justificativa de las actuaciones. Los datos recogidos en los cuadros y anexos de este Informe se refieren, sin embargo, a la totalidad de la Delegación, incluyendo todas sus Administraciones. En la práctica totalidad de los distintos procesos examinados se han presentado limitaciones derivadas de la insuficiencia o inexistencia de algunos de estos listados y documentación. Por otra parte, y como se ha indicado en el punto 2.4, el sistema de gestión establecido se basa casi exclusivamente en procedimientos informatizados, en muchas ocasiones sin rastro documental o en registro informático de control de las actuaciones, por lo que no queda constancia en estos casos de las sucesivas decisiones adoptadas ni de su motivación. Únicamente se ha podido examinar en tales casos el resultado de las actuaciones mediante consultas particularizadas a la BDP, si bien de manera parcial en ciertos ámbitos por figurar en los mismos únicamente los datos más recientes de los contribuyentes, al suprimirse en cada actualización los datos anteriores (por ejemplo, en todo lo relativo a los censos de obligados).*

* Párrafo modificado en función de las alegaciones



3.5.- Los resultados de las comprobaciones de fiscalización practicadas se han agrupado en tres subapartados, que corresponden a los siguientes conceptos: las obligaciones tributarias periódicas; las declaraciones anuales informativas y procesos CAIN y CIDA; y las declaraciones tributarias anuales. A su vez, el primer subapartado se ha dividido en tres epígrafes: el primero de ellos se ocupa de los censos de obligados; el segundo, de los requerimientos integrales; y, el tercero, de los procesos de control sobre los contribuyentes en estimación objetiva.

A.- Obligaciones tributarias periódicas

3.6.- Las obligaciones tributarias periódicas son declaraciones y autoliquidaciones que determinados contribuyentes se encuentran obligados a presentar, bien sea por desarrollar actividades empresariales o profesionales, o bien por satisfacer rendimientos sujetos a retención. La presentación debe realizarse con una cierta periodicidad (por lo general trimestral, si bien en el caso de grandes empresas y exportadores es mensual y en otros casos, como el de no residentes, puntual). En el ámbito de las competencias de la Delegación fiscalizada, las principales obligaciones, en términos de gestión y recaudación, son las siguientes:

a) Retenciones e ingresos a cuenta del IRPF (modelo 110).

b) Pagos fraccionados del IRPF (modelos 130/131).

c) Pagos a cuenta del IS (modelo 202).

d) Declaraciones-liquidaciones del IVA (modelos 300/310).



La importancia de las obligaciones periódicas dentro del sistema tributario es bastante grande. Así se deduce de los datos de la Cuenta de Tributos Estatales y Recursos de otras Administraciones y Entes Públicos. Por ejemplo, en la Cuenta de la Delegación de Ciudad Real de los ejercicios de 1995 y 1996, que figura en el anexo 8, puede comprobarse que los ingresos a cuenta procedentes de los conceptos IRPF e IS (a los que hay que sumar la casi totalidad del concepto "IVA - Operaciones interiores") constituyen la categoría más relevante en términos cuantitativos de la recaudación tributaria.

Comentarios a las alegaciones: El Tribunal de Cuentas no comparte la relativización de la importancia del control sobre las obligaciones tributarias periódicas defendida por las alegaciones. Por el contrario, el Tribunal considera de la mayor importancia, para la debida ejecución de los calendarios de financiación del Tesoro, el buen funcionamiento de esta parte del sistema tributario. Al margen de ello, debe tenerse en cuenta el carácter ejemplarizante de un control riguroso e inmediato de la Agencia sobre todas las obligaciones de los contribuyentes, tanto las de carácter anual como las periódicas. Esta última consideración resulta aplicable también a las alegaciones de la AEAT sobre su falta de reacción frente a los contribuyentes a los que no puede notificar o los que no contestan a los requerimientos.

3.7.- En el análisis de la gestión de estas obligaciones periódicas hay que distinguir dos campos: a) el relativo a la tramitación de las declaraciones y autoliquidaciones presentadas; y b) el correspondiente al control de su efectivo cumplimiento, cuyo sistema descansa fundamentalmente en los censos de obligados y en la gestión de los requerimientos. Respecto del primero, hay que destacar el hecho de que la gran mayoría de las declaraciones y autoliquidaciones se presentan en las entidades colaboradoras, las cuales, a través de un sistema centralizado, ingresan en el Tesoro la recaudación obtenida y transmiten los datos a la AEAT (en soporte informático). Por este motivo, cada Delegación sólo conoce el importe y los datos de las declaraciones y autoliquidaciones presentadas mediante los apuntes cargados en la BDP por los Servicios Centrales. Por otro lado, los únicos documentos justificativos del ingreso que la Delegación recibe



son, con motivo de la presentación de las declaraciones anuales, las copias de los modelos que deben incluirse por los interesados en el sobre de la declaración anual. En consecuencia, el Tribunal no ha podido verificar documentalmente los ingresos realizados en las entidades colaboradoras correspondientes a declaraciones y autoliquidaciones de las cuales no existía copia (con la pertinente validación mecánica del ingreso) en la Delegación. Esta limitación afecta, también, a otros ingresos, como los del segundo plazo de la declaración anual del IRPF y las liquidaciones practicadas por la Delegación, ingresadas en las entidades colaboradoras.

Comentarios a las alegaciones: A pesar de lo afirmado en alegaciones, no le ha sido posible al Tribunal la verificación de estos justificantes al no haber sido entregados por la Delegación de Ciudad Real, a la que se solicitaron oportunamente. El Tribunal desconoce si realmente era posible o no su obtención, como aseguran las alegaciones. Como es natural, la obligación de realizar las actuaciones oportunas para obtener los justificantes contables, o de cualquier otro tipo, solicitados, recae exclusivamente sobre el órgano fiscalizado.

Los censos de obligados: contenido, mantenimiento y depuración

3.8.- Los censos de obligados constituyen una relación detallada de los contribuyentes que tienen obligaciones periódicas que cumplir. Del cruce de estos censos con las obligaciones efectivamente cumplidas se obtiene un conjunto de presuntos incumplidores, sobre los que se llevan a cabo los requerimientos y actuaciones de control pertinentes. Estos censos son dos: el "*Censo de obligados - módulos*" y el "*Censo de obligados - no módulos*". El primero comprende a los titulares de una actividad incluida en el ámbito del régimen de estimación objetiva por signos, índices o módulos; y el segundo al resto de obligados (régimen de estimación directa). A efectos de la fiscalización se han distinguido, por una parte, las labores relacionadas con la formación y actualización de los censos (que se examinan en este epígrafe) y, por otra, los procesos encaminados a la gestión de las actuaciones relativas a los incumplimientos (cruces de información, requerimientos, sanciones y, en su caso, liquidaciones), que se examinan en los dos epígrafes siguientes.



3.9.- El contenido de los censos de obligados, tanto el de módulos como el de no módulos, debe incluir los siguientes datos:

- a) Datos identificativos completos.
- b) Vector fiscal (obligaciones, periodicidad y origen).
- c) Niveles de referencia (importe de los ingresos esperados).
- d) Cuenta corriente de obligaciones (autoliquidaciones presentadas).

Para que dichos censos puedan cumplir adecuadamente la finalidad de control indicada, deben cumplir tres características fundamentales: que sean completos; que sus datos sean correctos; y que se encuentren permanentemente actualizados. El logro de estas características es uno de los objetivos principales de la Dependencia de Gestión Tributaria, que ejecuta dos actividades esenciales para conseguirlo: el mantenimiento de los censos y su depuración.

3.10.- Las comprobaciones realizadas por el Tribunal en relación a los censos gestionados por la Delegación de Ciudad Real se han encaminado a verificar los siguientes aspectos:

- a) Si el contenido de los censos se ajusta a sus normas reguladoras (Real Decreto 1041/1990, de 27 de julio, y disposiciones complementarias).
- b) Si los censos cumplen satisfactoriamente las características intrínsecas expuestas en el punto anterior para que la labor de control resulte eficaz. Es decir, si alcanzan un grado razonable de fiabilidad en cuanto a su integridad, corrección y actualidad.
- c) Si las actividades de mantenimiento y depuración de los censos se realizan correcta y eficazmente.



3.11.- Por lo que se refiere a la primera comprobación, relativa al contenido de los censos, tanto su estructura como los datos que constan en los mismos son los que dispone el Real Decreto 1041/1990. Ahora bien, un altísimo porcentaje de obligados tributarios (empresarios y profesionales) en régimen de módulos carece de nivel de referencia en la BDP. Esta circunstancia se origina por el incumplimiento de la necesaria visita de un Agente tributario para la toma de parámetros, que es imprescindible para calcular el citado nivel de referencia. En algunos casos correspondientes a no módulos, se ha observado también la utilización para dicho cálculo del denominado “criterio histórico” (promedio de los ingresos anteriores del propio contribuyente), que resulta muy poco fiable. De acuerdo con el Manual de procedimientos, el nivel de referencia debe responder a otros criterios más adecuados; tales como: el “cierto” (toma de parámetros en módulos); el “objetivo” (obtenido mediante estudios generales de rendimientos mínimos de actividades del régimen de estimación directa); y el “comprobado” (el verificado mediante una inspección).*

3.12.- La integridad y actualidad de los censos se ven determinadas por dos actuaciones. La primera de ellas consiste en el control de la Agencia sobre la total y correcta cumplimentación de los datos relativos a los contribuyentes incluidos en el censo. La segunda consiste en el control sobre los profesionales y empresarios que, debiendo estar incluidos en el censo, no lo están. Al cumplimiento de ambos objetivos se encaminan las actividades de mantenimiento y de depuración de los censos que lleva a cabo sistemáticamente la AEAT. La opinión del Tribunal acerca de la integridad y actualidad de los censos de obligados en la Delegación de Ciudad Real es, en términos relativos y con la salvedad señalada en el punto anterior, positiva. Así se deduce tanto del análisis estructural del sistema realizado como de los resultados de la mayoría de las comprobaciones practicadas (consultas por pantalla). No obstante, se han encontrado algunos

* Párrafo modificado en función de las alegaciones



errores y omisiones en los datos obrantes en los censos y ciertas deficiencias en las actividades de mantenimiento y depuración de los mismos, según se expone seguidamente.

3.13.- La actividad de mantenimiento de los censos consiste en la tramitación y grabación de las declaraciones censales de comienzo, modificación o cese de actividad, que deben presentar los empresarios, profesionales y otros obligados tributarios (modelos 036 y 037). Con el objeto de verificar la puntual presentación de estas declaraciones, su correcta tramitación y su efectivo reflejo en los censos, el Tribunal ha procedido al examen de una muestra de las declaraciones presentadas en la Delegación en los ejercicios de 1995, 1996 y 1997. Debe dejarse constancia, en primer lugar, del deficiente y desordenado sistema de archivo seguido por la Delegación respecto de estas declaraciones, lo que dificulta enormemente su búsqueda y tratamiento. No existe tampoco un sistema de registro de estas declaraciones, por lo que no es posible confirmar ni la integridad ni el detalle de las mismas. Únicamente ha sido posible conocer algunos datos estadísticos genéricos, extraídos de la aplicación INFO, que se resumen en el anexo 2.1 a efectos meramente indicativos.

3.14.- Sobre una muestra del conjunto de las declaraciones entregadas al Tribunal, se ha observado que en el 55% de las examinadas no consta la totalidad de la documentación adicional requerida por la normativa interna (cabe destacar, por ejemplo, que en ninguna de las declaraciones de cese consta la baja correlativa en el censo del Impuesto de Actividades Económicas (IAE), exigida por el Manual de procedimientos). Por lo que se refiere a la comprobación de la correcta grabación de los datos de las declaraciones, hay que tener en cuenta que la aplicación informática no mantiene datos históricos en el censo, por lo que no ha sido posible comprobar esta actuación en aquellos casos en los que los datos de la muestra habían sido actualizados en la aplicación informática por otros posteriores. En el 29% de las declaraciones que pudieron ser comprobadas se encontraron errores en los datos grabados en el censo, aunque de escasa trascendencia.



3.15.- La actividad de depuración de los censos consiste en verificar los datos obrantes, bien comparándolos con otras fuentes de información o mediante su verificación "in situ" por los Agentes tributarios. Al contrario que las tareas de mantenimiento (que son continuas, no están programadas y se encuentran subordinadas a la iniciativa de los contribuyentes), las tareas de depuración responden a campañas concretas y de carácter temporal, planificadas y desarrolladas de oficio por la AEAT. Es una tarea necesaria que consume un elevado número de horas de trabajo de los funcionarios de las Delegaciones. Según la información facilitada al Tribunal, en 1995 y 1996 se realizaron en la de Ciudad Real las siguientes campañas de depuración censal:

- a) Depuración de los sectores agrícola y ganadero del censo de "módulos".
- b) Depuración de las obligaciones con "origen otros"⁽⁵⁾.
- c) Depuración mediante cruce de información con el censo del IAE y "obligaciones en baja con presentación de autoliquidaciones"⁽⁶⁾.
- d) Plan de verificación de actividades mediante el "barrido" masivo de locales.

⁽⁵⁾ El origen de las obligaciones es el dato que indica cuál es la fuente de información más actualizada de que dispone la AEAT sobre su procedencia. Existen cuatro posibles orígenes: a) "ejercicio actual", si se ha presentado alguna autoliquidación en el mismo; b) "036", si la obligación nace de la presentación de dicho modelo de declaración censal; c) "ejercicio anterior", cuando proviene de autoliquidaciones presentadas en el mismo; y d) "otros", que incluye el resto de posibilidades. La mayor fiabilidad de la información corresponde, como es lógico, a las obligaciones con origen en el ejercicio actual, y la menor a las que tienen origen "otros".

⁽⁶⁾ Esta depuración se refiere a obligaciones que han causado baja mediante una declaración de cese de actividad o de modificación de obligaciones, pero que, sin embargo, se siguen cumpliendo posteriormente mediante la presentación de autoliquidaciones. Lo normal es que se haya producido un error al registrar la baja.



e) Depuración de los datos de determinados contribuyentes que presuntamente ejercen actividades sin local.

f) Depuración del Índice de Entidades y requerimientos a los no declarantes por IS.

A partir del ejercicio de 1998 todas estas actuaciones (excepto la reseñada en la letra f) se desarrollan en el marco de una única campaña integral. Al margen de los anteriores procesos, tanto la Sección de Censos como la Unidad de Módulos pueden depurar en todo momento cualquier obligación o dato con la información existente en las Bases de Datos.

3.16.- Los procesos establecidos para el desarrollo de todas las campañas referidas en el punto 3.15 fueron muy similares. En todas ellas pueden distinguirse los siguientes procesos:

a) Masivos y sucesivos cruces de información y de actualización de la BDP, por procedimientos informáticos, seguidos de la generación de ficheros de obligaciones a depurar. Mediante procesos informáticos posteriores, se dieron de baja en dichos ficheros a las obligaciones que cumplieran determinados requisitos y se emitieron las cartas o requerimientos al resto de contribuyentes, así como los listados de seguimiento.

b) Notificación de las cartas a los contribuyentes afectados (en algunas campañas, por correo ordinario sin acuse de recibo) y recogida y grabación de las respuestas dadas por ellos.

c) Depuración de oficio de los contribuyentes que no hubieran respondido, mediante consultas a la BDP y la BDN, y posterior obtención por medios informáticos del listado de contribuyentes que habrían de ser visitados por un Agente tributario al no haberse podido aclarar su situación.



d) Visitas de los Agentes tributarios, incluyendo la formalización de las diligencias procedentes y la grabación de las mismas.

3.17.- En el anexo 2 se presentan los principales datos relativos a las campañas de depuración emprendidas en la Delegación, según las estadísticas INFO. De dichos datos destaca un resultado de carácter general: resulta muy elevado el número de contribuyentes que no pudo ser notificado o que no respondió a las cartas y requerimientos de la Delegación, sin que en la mayoría de los casos se realizaran actuaciones posteriores sobre los mismos. Esta circunstancia limita de forma notable la eficacia de las campañas de depuración. Así, por ejemplo, en la campaña de “cruce con el Índice de Entidades y requerimientos a no declarantes del IS” se notificó únicamente el 60% de las cartas emitidas, respondiendo sólo el 59% de los contribuyentes notificados. En la campaña “cruce con IAE” se depuró el 67% de las cartas emitidas (sumando tanto las cartas atendidas por los contribuyentes como la depuración de oficio por la Delegación). En la campaña de “actividades sin local” este porcentaje fue del 1%.

3.18.- Para la fiscalización de todos estos procesos de depuración del censo de obligados, el Tribunal de Cuentas solicitó a la Delegación los listados iniciales de obligaciones a depurar, los correspondientes a las cartas emitidas y los que recogían las visitas a realizar. También se pidieron diversas muestras de las actuaciones particulares, incluyendo las copias de las cartas, los acuses de recibo de la notificación o los sobres devueltos, las respuestas de los contribuyentes y las diligencias de visita de los Agentes tributarios. Mediante consultas por pantalla, el Tribunal dispuso, además, de las estadísticas incluidas en la aplicación INFO y de los datos de los contribuyentes que constan en la BDP. Del examen de esta documentación se desprende lo siguiente:

a) Los procesos de depuración automática (diferencias entre los listados iniciales y los de cartas emitidas) no pueden verificarse por no existir constancia fehaciente de los criterios



aplicados ni rastro alguno en papel o registro informático de las actuaciones practicadas. Igual sucede con las depuraciones realizadas de oficio, posteriormente, sobre los contribuyentes que no hubieran contestado a las cartas. Bastantes listados no pudieron entregarse al Tribunal por haber sido destruidos con anterioridad, según indicó la Delegación. De la campaña de depuración de los sectores agrícolas y ganadero no se ha facilitado información ni documentación relevantes.*

Comentarios a las alegaciones: Sobre la campaña de depuración de los sectores agrícolas y ganadero, la única información facilitada al Tribunal es una escueta nota en la que se indica el procedimiento seguido (envío de una carta-cuestionario por correo ordinario sin acuse de recibo). No se facilitaron datos ni documentación de las contestaciones de los contribuyentes porque, según se indicó verbalmente, fueron escasísimas y de muy poca fiabilidad.

b) En el periodo fiscalizado no existía en la Delegación un sistema fiable de seguimiento sobre la efectiva notificación de las cartas ni sobre las respuestas de los contribuyentes. Tampoco se agotaron las posibilidades de notificación, ni se practicaron otras actuaciones respecto de la práctica totalidad de los contribuyentes que no pudieron ser notificados ni sobre un elevado porcentaje (superior al 70%) de los que no atendieron la misma. No se realizaron, por tanto, las visitas al efecto de los Agentes tributarios ni se adoptaron medidas de información o de compulsión sobre los referidos contribuyentes. Únicamente, en algunos de estos casos, se efectuaron consultas a la BDP, que dieron lugar a la baja de oficio de muchos de ellos, la mayoría por haberse tramitado la baja en el IAE.

c) En la mayoría de los casos la depuración dio como resultado la baja de los contribuyentes en la base de datos o en el censo de obligados, salvo un pequeño porcentaje (inferior al 10%) de obligaciones confirmadas (es decir, que los datos del censo eran correctos).

* Inciso modificado en función de las alegaciones



La mayoría de las citadas bajas se justifican mediante notas manuscritas sobre la copia de la carta, sin otra documentación, e incluso algunas bajas no están justificadas y un número pequeño de ellas son erróneas.

Requerimientos integrales: cartas-comunicación y requerimientos

3.19.- Como ya se ha indicado en el punto 3.7, el sistema de control del cumplimiento de las obligaciones tributarias periódicas descansa sobre dos pilares: a) la fiabilidad de los censos de obligados y b) las actuaciones sobre los presuntos incumplidores, tras los oportunos cruces de información. El epígrafe anterior se ha ocupado de las actividades encaminadas a lograr la fiabilidad de los censos (mantenimiento y depuración). El presente epígrafe y el siguiente se dedicarán a la otra faceta del sistema de control mencionado; es decir, a la gestión de las actuaciones relativas a los incumplimientos. Dicha gestión se lleva a cabo por medio de dos Unidades: a) la Sección de Gestión Tributaria, que tramita las relativas a los contribuyentes en estimación directa, y b) la Unidad de Gestión de Módulos, que se ocupa de las que corresponden a los contribuyentes en estimación objetiva. En el presente epígrafe se expondrán los resultados obtenidos en la fiscalización de la primera Unidad citada (la Sección de Gestión Tributaria) y en el siguiente los que se han derivado de la fiscalización de la segunda (la Unidad de Gestión de Módulos). Las obligaciones a cargo de la Sección de Gestión Tributaria se cumplimentan por medio de los modelos 110 "Retenciones IRPF", 130 "Pagos fraccionados IRPF" y 300 "Declaración-liquidación IVA". Las actuaciones derivadas de los incumplimientos se desarrollan a través de los denominados "requerimientos integrales", que incluyen las "cartas-comunicación" y los "requerimientos".



3.20.- El procedimiento de cartas-comunicación se inicia cada trimestre del año, con la elaboración de una estadística de discrepancias entre las obligaciones presentadas y las esperadas según el contenido del censo (clasificada por tramos, por origen, por colectivo, etc...) y una relación de los presuntos incumplidores de alguna de las obligaciones a presentar en el último trimestre procesado. Conforme a las directrices generales emitidas por la Delegación Especial, el Jefe de la Dependencia o el Delegado determinan el número de cartas a tramitar, teniendo en cuenta, según manifiesta la Delegación, los niveles de presunto fraude (con base en el “nivel de referencia” del censo) y la fiabilidad del origen de las obligaciones incumplidas (véase la nota a pie de página 5). Con tales instrucciones, un funcionario se encarga de seleccionar discrecionalmente a los contribuyentes a quienes se enviará la carta, sin que quede constancia de los criterios que justifiquen tal selección. Ésta se formaliza mediante una marca en el primer listado, que sirve de base para emitir las cartas y su posterior envío (sin certificar y sin acuse de recibo). El seguimiento del proceso se realiza a través de la aplicación informática, dejándose constancia en la misma, mediante marcas codificadas, de sus incidencias (devolución de la carta, improcedencia de la misma, presentación e ingreso de la obligación requerida, confirmación del incumplimiento, etc...).

3.21.- Los requerimientos, por su parte, se inician con el mismo cruce de información comentado en el punto anterior y el mismo listado de incumplidores. A diferencia del proceso anterior, sin embargo, en éste se considera el conjunto de obligaciones incumplidas en el ejercicio corriente y en el anterior. La selección de los contribuyentes a requerir se efectúa del mismo modo que en el proceso de cartas-comunicación. El envío de los requerimientos se realiza, sin embargo, mediante correo certificado con acuse de recibo y, en caso de resultar fallida esta notificación, se debe intentar posteriormente mediante Agentes tributarios. El sistema de seguimiento es el mismo que para las cartas-comunicación.



3.22.- El método seguido en la fiscalización de los procedimientos descritos en los puntos 3.20 y 3.21 ha sido similar; habiéndose comprobado los listados de presuntos incumplidores y de seguimiento, las cartas devueltas, los acuses de recibo y las contestaciones recibidas. Se han obtenido también, mediante consulta a la BDP, los datos relativos a una muestra de incumplidores. En el cuadro I del anexo 3 se resumen los principales datos de las campañas trimestrales de la Delegación de Ciudad Real correspondientes a los años 1995 a 1997, extraídos de la aplicación INFO. En el cuadro II de dicho anexo se presenta un desglose particular de la campaña del cuarto trimestre de 1996, sobre la que se han centrado principalmente las comprobaciones.

3.23.- Según se deduce de los datos del cuadro I del anexo 3, el porcentaje sobre el total de presuntos incumplidores de aquéllos a los que se remitió un requerimiento pasó, en promedio trimestral, del 7,6% en 1995 al 10,6% en 1996 y al 13,4% en 1997, si bien el número absoluto de requerimientos descendió ligeramente a lo largo de estos años. La recaudación obtenida como consecuencia de estas actividades de control registró un descenso progresivo, tanto en su volumen total como en la magnitud “recaudación media por contribuyente”. Así, el promedio de recaudación trimestral en 1995 fue de 32,61 millones de pesetas, mientras que en 1996 fue de 23,85 millones y en 1997 de 10,99 millones. La recaudación media por contribuyente cayó de 38,51 miles de pesetas en 1995 a 31,83 miles en 1996 y se situó en 14,91 miles en 1997. Por otro lado, de las cifras recogidas en el cuadro II del anexo 3 cabe deducir que los incumplimientos con mayor nivel esperado de fraude (superior a 500.000 pesetas) no han recibido en términos relativos toda la atención que merecían de la Delegación. En efecto, dicho colectivo estaba constituido en dicho trimestre por sólo 185 presuntos incumplidores requeribles, a los cuales únicamente se enviaron 37 cartas-comunicación y 40 requerimientos. Habida cuenta que en dicho trimestre el número total de cartas-comunicación y requerimientos enviados a los incumplidores ascendió a 942, parece lógico que, por razones de eficacia y eficiencia, dentro de este número se hubiese encontrado la totalidad del colectivo de superior nivel antes citado. A este respecto, conviene



destacar que, según se deduce del cuadro II del anexo 3, las 593 actuaciones realizadas sobre los contribuyentes del menor nivel esperado de fraude (inferior a 100.000 pesetas) generaron una recaudación de 4,68 millones de pesetas (un promedio inferior a 8.000 pesetas), en tanto que las 77 realizadas sobre los contribuyentes de los niveles superiores de fraude estimado (superior a 500.000 pesetas) dieron lugar a una recaudación de 13,11 millones (un promedio de 171.000 pesetas). Una observación similar puede hacerse respecto del resto de los trimestres del periodo 1995-1997.

3.24.- Por otra parte, del examen de las cartas-comunicación y de los requerimientos el Tribunal obtuvo los siguientes resultados:

a) El número de presuntos incumplimientos derivados del cruce informático que resultaron improcedentes (esto es, aquellos en los que finalmente se detectó que no había habido incumplimiento) fue muy alto. Estos casos corresponden, en su mayor parte, bien a actividades que habían tramitado oportunamente la baja o bien a obligaciones cumplidas con anterioridad a la emisión de la carta o requerimiento.

b) No existe un sistema automático para la selección concreta de los presuntos incumplidores a los que hay que enviar una carta o requerimiento, pasar a la Inspección o no efectuar actuación alguna. Depende de la decisión discrecional, según los casos, del Delegado, del Jefe de la Dependencia de Gestión Tributaria o de otros funcionarios de menor nivel jerárquico.

c) Se aprecia un gran número de notificaciones no culminadas o sobre las cuales existe incertidumbre (cartas sin marca de contestación y requerimientos "no notificados y reintentados"). Así, en las estadísticas INFO correspondientes al 4º trimestre de 1996 (anexo 5.II) se aprecia que el 28% de los requerimientos emitidos no fueron notificados y que el 50% de las cartas-comunicación no fueron atendidas (en este caso no se puede conocer el número de las que no fueron notificadas, al tramitarse por correo ordinario sin acuse de recibo). Resulta difícil de



justificar este volumen tan alto de notificaciones fallidas, teniendo en cuenta que se trataba de actividades económicas que estaban en situación de alta.

d) El sistema adolece de debilidades en relación con los contribuyentes que no han sido notificados. En efecto, no agota todas las posibilidades de notificación a los mismos (reiteración, publicación en el BOP o mediante Agente tributario). Tampoco contempla ningún enlace automático entre los sucesivos trimestres para el seguimiento o la incorporación de los requerimientos no notificados, ni se efectúan otras actuaciones que pudieran resultar coherentes con la imposibilidad de localizar al contribuyente, como por ejemplo la visita de un Agente tributario (salvo algún caso de módulos) para comprobar si continúa activo y, en caso contrario, darle de baja en el censo de obligados y en el del IAE.

e) Igual sucede con los requerimientos notificados y sin respuesta. Durante el periodo fiscalizado, no constaba en la BDP, por lo general, la existencia de posteriores requerimientos, ni de actas de inspección ni de la apertura de expediente sancionador. Las obligaciones correspondientes permanecían activas y sin cumplir, figurando únicamente en algunos casos la entrega de las actuaciones al Agente tributario y sólo en un caso el traslado del expediente a la Inspección. En algunos casos consta la imposición de una multa de 25.000 pesetas por no contestar, pero sin que simultáneamente se impongan sanciones por el incumplimiento de la obligación periódica correspondiente.*

Comentarios a las alegaciones: A pesar de lo afirmado en las alegaciones sobre la generación automática del expediente sancionador, el Tribunal comprobó, en los elementos de la muestra en que así se señala, que no había sucedido así. Como se indica en las propias alegaciones, el sistema prevé tres fases: a) la obtención de una cinta proveniente de las marcas de seguimiento; b) su incorporación al fichero de sanciones; y c) la decisión concreta de generar la

* Inciso modificado en función de las alegaciones



apertura de los expedientes y su tramitación. El proceso, por lo tanto, no es totalmente automático y deja abierta la posibilidad de que en algunos casos no se generen los expedientes sancionadores, por la omisión o la demora bien en la carga del subsistema de sanciones o bien en la decisión de generar la apertura de los expedientes.

f) Por último, en la mayoría de las cartas y requerimientos que se dieron de baja, por no apreciarse incumplimiento, no consta la documentación justificativa de las circunstancias concurrentes. En otros casos se justifica la baja sólo con anotaciones a mano en las propias cartas.

Actuaciones específicas de la Unidad de Gestión de módulos

3.25.- El sistema de control sobre las obligaciones periódicas de los contribuyentes en estimación objetiva (módulos) se concreta principalmente en dos procesos masivos. Uno de ellos tiene por objeto las obligaciones formalizadas mediante el modelo 131 “Pagos fraccionados IRPF-módulos” y el otro se ocupa de las obligaciones formalizadas mediante el modelo 310 “Declaración-liquidación IVA - régimen simplificado”. A estos dos procesos se suma un tercero, denominado “Regularización mediante acta de inspección”, que contempla actuaciones más particularizadas sobre un número reducido de contribuyentes.

3.26.- Por lo que se refiere a los dos procesos citados en primer lugar, su tramitación es muy similar a las ya descritas en el epígrafe anterior para los modelos 130 y 300. En resumen, consta de los siguientes pasos: a) elaboración de una estadística inicial clasificada por tramos de posible fraude (basado en el nivel de referencia); b) obtención de los listados de presuntos incumplidores; c) depuración previa de los listados anteriores mediante consultas a la BDP y BDN; y d) selección de un número determinado de contribuyentes y emisión y gestión de las cartas-aviso (dirigidas a los contribuyentes sin nivel de referencia) y de las cartas-trámite de audiencia (dirigidas al resto



de presuntos incumplidores). Como resultado de dichas actuaciones se procede, en su caso, a la emisión de liquidaciones provisionales a los incumplidores (calculadas con los datos obrantes en el censo) y a su gestión posterior. Igualmente, se procede a la apertura de expediente sancionador cuando resulta pertinente. En el anexo 4 se reflejan los principales datos estadísticos relativos a estos procesos en el ejercicio de 1996, extraídos de la aplicación INFO.

3.27.- Según se deduce del cuadro I del anexo 4, en 1996, el 67% de los 5.458 presuntos incumplidores correspondientes al modelo 131 "Pago fraccionado IRPF" no tenían nivel de referencia. Esta circunstancia se debe a que se trata de contribuyentes que no habían sido visitados y respecto de los cuales no se había realizado la toma de parámetros de sus locales o actividades. Otro 24% se situaba en los tramos de presunto fraude inferior a 50.000 pesetas y, del resto, sólo dos presuntos incumplidores superaban el nivel de 250.000 pesetas, sin que ninguno se situara en el tramo de más de 500.000 pesetas. Por otro lado, en 1996 se emitieron 979 cartas-aviso (correspondientes al 27% de los presuntos incumplidores sin nivel de referencia), todas en el segundo trimestre, y 1.613 cartas-audiencia (que corresponden al 91% de los presuntos incumplidores con nivel de referencia).

3.28.- Como se desprende del cuadro II del anexo 4, el número de presuntos incumplidores del modelo 310 "Declaración-liquidación IVA – régimen simplificado" sin nivel de referencia ascendió en 1996 a 2.340. En términos relativos, esta cifra arroja un porcentaje del 66%, similar al registrado en el modelo 131. La distribución por tramos de presunto fraude es sin embargo diferente, apreciándose en el modelo 310 un mayor porcentaje de presuntos incumplidores situados en los tramos superiores (por ejemplo, sólo el 17% tenía un nivel inferior a 50.000 pesetas y 24 superaban el de 250.000 pesetas). Se emitieron 530 cartas aviso (correspondientes al 34% de los presuntos incumplidores sin nivel de referencia), todas en el segundo trimestre del año, y 470 cartas-audiencia (que corresponden al 59% de los presuntos incumplidores con nivel de referencia, porcentaje muy inferior al registrado en el modelo 131).



3.29.- El resultado económico de estos procesos parece escaso con relación a los recursos empleados en los mismos. Así, el importe total ingresado durante el ejercicio de 1996 por la gestión de los incumplimientos de ambos modelos ascendió a 46 millones de pesetas. De esta cantidad, 5,4 millones se ingresaron como consecuencia de las 1.509 cartas-aviso emitidas; otros 16,1 millones se ingresaron por quienes atendieron las 2.083 cartas de trámite de audiencia emitidas; y el resto (24,5 millones) fueron consecuencia de las 981 liquidaciones provisionales del modelo 131. Respecto de las 277 liquidaciones provisionales emitidas en el proceso del modelo 310 no consta ingreso alguno en la aplicación INFO, a pesar que de las alegaciones manifiestan haberse realizado, si bien tampoco los cuantifica. Todos estos datos suponen una recaudación media, por cada carta-aviso o carta de trámite de audiencia (considerando los modelos 131 y 310), inferior a 6.000 pesetas; y una recaudación media por cada liquidación provisional (considerando sólo el modelo 131 por la citada falta de información de la aplicación INFO sobre el modelo 310) en torno a 25.000 pesetas.*

3.30.- Según se desprende del cuadro I del anexo 5, los resultados de la gestión administrativa de dichos procesos resultan también insuficientes. En conjunto, el 45% de las cartas-aviso emitidas fueron atendidas por los presuntos incumplidores, sin que conste información relativa al 55% restante. En cuanto a las cartas-trámite de audiencia, cerca del 92% de las emitidas fueron notificadas y, de éstas, se atendieron el 15%, pasando el resto a la situación de "liquidación provisional a emitir". De las 1.623 liquidaciones a emitir por los dos modelos considerados (131 y 310) se emitieron únicamente 1.258, sin que conste información suficiente sobre el resto. Por otro lado, sólo el 71% de las liquidaciones emitidas fue notificado, un porcentaje muy bajo si se tiene en cuenta que a esos mismos contribuyentes se les había notificado poco tiempo atrás el trámite de audiencia.

* Párrafo modificado en función de las alegaciones



3.31.- El análisis realizado en los puntos 3.27 a 3.30 se ha basado en las estadísticas de la aplicación INFO. Con independencia del mismo, el Tribunal ha fiscalizado las actuaciones de la Unidad de gestión de Módulos mediante la solicitud de la documentación relativa a sendas muestras de actuaciones de los dos procesos (modelos 131 y 310). A partir de esta base documental, se han analizado las decisiones adoptadas en cada caso por la Delegación y comprobado su procedencia y justificación. Asimismo, se ha comprobado la contabilización de las liquidaciones y los sucesivos trámites de recaudación. Los resultados más relevantes de dicho examen fueron los siguientes:

a) En algunos casos no consta que se aplicaran los recargos establecidos por ingresos fuera de plazo o los intereses de demora correspondientes, así como tampoco la apertura de expediente sancionador. Además, en ciertos expedientes, el cálculo de los intereses de demora está basado en periodos inferiores a los procedentes.*

Comentarios a las alegaciones: Sobre la falta de constancia de la apertura de expediente sancionador, véanse los comentarios a las alegaciones al punto 3.24.e).

b) Algunas anotaciones reflejadas en los listados de seguimiento de los expedientes examinados no se corresponden con la realidad de las actuaciones, según se deduce de la documentación obrante en los mismos.

c) No consta la realización de actuaciones posteriores sobre los contribuyentes a los que no se pudo notificar las cartas-aviso o las cartas-audiencia. Tampoco existe constancia de actuaciones sobre muchos de los que no pudieron ser notificados de la liquidación provisional (o incluso que rehusaron la notificación). La inactividad en el caso de las liquidaciones provisionales adquiere

* Inciso modificado en función de las alegaciones



mayor relevancia, si se tiene en cuenta que todos ellos habían sido notificados poco tiempo antes mediante la carta-audiencia.

3.32.- El tercer proceso específico de la Unidad de Módulos, denominado “Regularización mediante Acta de inspección”, se aplica a los presuntos incumplimientos de contribuyentes respecto de los cuales no se ha producido aún la visita del Agente tributario para la toma de parámetros. Según se observa en el cuadro III del anexo 4, el número de actas formalizadas en la Delegación en 1996 fue de 38, con un importe medio de 557,6 miles de pesetas. Este importe es muy superior a la recaudación media obtenida con los otros procesos de control desarrollados por la Delegación, antes analizados. Por ello, sería más razonable dedicar más recursos a este proceso específico.

3.33.- Del examen documental de la muestra seleccionada con relación a este tercer proceso se han desprendido los siguientes resultados:

a) *

b) En algunos expedientes en que el contribuyente aparece representado, el documento de representación no especifica el alcance de la misma. También faltan en algunos expedientes diligencias de comparecencias anteriores.

c) *

* Incisos suprimidos en función de las alegaciones



B.- Declaraciones anuales informativas y procesos CIDA y CAIN

3.34.- Las declaraciones anuales informativas son aquellas que no tienen un contenido tributario directo respecto del declarante, sino que incorporan información relativa a terceros; aunque el incumplimiento de su presentación lleva aparejadas sanciones para el obligado a hacerlo. Las de mayor trascendencia, a efectos de la gestión tributaria de la Delegación, son las que se realizan a través de los siguientes modelos: 190/191 “Resumen anual de retenciones por trabajo personal”; 390/391/392 “Declaración-Resumen anual de IVA”; y 347/348 “Declaración de operaciones con terceros”. Estas declaraciones informativas son una pieza clave para los procesos y cruces informáticos encaminados a controlar las declaraciones tributarias de los terceros a que se refieren.

3.35.- La gestión por la AEAT de estas declaraciones informativas conlleva dos tipos de actuaciones: a) tramitación, que comprende la recepción, clasificación, verificación, grabación y depuración de las declaraciones presentadas en soporte papel, así como la validación de las presentadas en soporte magnético; y b) control sobre los obligados a presentar estas declaraciones, que comprende todo lo relativo a la falta de presentación de las mismas, a la corrección de las imputaciones declaradas y al cumplimiento por el declarante de sus obligaciones en materia de retenciones e ingresos a cuenta. Estos controles se realizan a través de cruces informáticos de los datos procedentes de los modelos 11X, 13X y 3XX con los datos económicos-resumen de las declaraciones anuales (modelos 19X, 34X y 39X) y dan lugar a los procesos denominados CIDA (control sobre la presentación y corrección de las declaraciones anuales) y CAIN (control sobre el ingreso efectivo de las retenciones e ingresos a cuenta).

3.36.- Los dos epígrafes siguientes recogen los resultados obtenidos por el Tribunal en las comprobaciones practicadas sobre las citadas actuaciones de control CIDA y CAIN. Ahora bien,



hay que destacar, previamente, que en la fiscalización de estos procesos se han presentado también importantes limitaciones, que han incidido de manera sustancial sobre el alcance de las comprobaciones practicadas. Las más importantes han sido las siguientes:

a) No se conservan en la Delegación algunos listados originales de trabajo o depuración ni los de requerimientos emitidos. Todos ellos han sido reproducidos por el Servicio de Informática y entregados al Tribunal, excepto dos (los relativos a requerimientos emitidos de CIDA-190 y ADQ.VIES), respecto de los que se informó que resultaba imposible. En varios de los listados entregados aparecen diferencias con los datos obrantes en la aplicación INFO.*

b) En la mayoría de los casos examinados no se ha aportado documentación justificativa de las actuaciones realizadas por la Delegación, por lo que el Tribunal sólo ha podido realizar comprobaciones sobre los datos actualizados obrantes en la BDP, complementadas a veces con informaciones de los respectivos funcionarios.

Control sobre la falta de presentación de las declaraciones informativas anuales (procesos CIDA)

3.37.- El objeto de las campañas CIDA es el control sobre la falta de presentación de las correspondientes declaraciones anuales informativas. Existen tres campañas principales (IRPF –modelos 190/191-, IVA –modelos 390/391/392- y operaciones con terceros –modelos 347/348-) y otras de menor importancia relativa (rendimientos mobiliarios, alquileres, etc...). El proceso de gestión es similar para todas las campañas. Comienza con un cruce informático entre los datos procedentes de las obligaciones periódicas cumplidas y las declaraciones anuales presentadas, del

* Inciso modificado en función de las alegaciones



que se obtiene un listado de discrepancias denominado “Relación de trabajo para primer requerimiento”. Este listado se somete a una depuración basada en los datos obrantes en la BDP y BDN, en la que se eliminan los errores y las declaraciones presentadas fuera de plazo. Al listado corregido se aplican los criterios cuantitativos de selección fijados por la Delegación Especial y se emite la “Relación de emisión de requerimientos”, en la que figuran los presuntos incumplidores a comprobar. Esta última relación sirve también para el seguimiento de los requerimientos, anotando manualmente en el mismo la situación de cada uno. En el anexo 6 se señalan los datos más significativos de las campañas de 1995 y 1996, según figuran en la aplicación INFO.

3.38.- Según se deduce de las estadísticas INFO, los requerimientos CIDA emitidos no superaron en el conjunto de las tres campañas principales el 26% de los presuntos incumplimientos. El mayor control recayó sobre las retenciones de trabajo personal, en cuyo ámbito el porcentaje de requerimientos fue superior al 50% de los presuntos incumplimientos, mientras que en el IVA y en las operaciones con terceros este porcentaje se situó en torno al 20%. Los índices de notificaciones fallidas fueron similares en los tres procesos (alrededor del 15% de los requerimientos emitidos) y los de requerimientos no atendidos también (cerca de la mitad de los requerimientos notificados). Por último, el porcentaje de requerimientos atendidos mediante la presentación de la declaración incumplida se incrementó notablemente en 1996 respecto de 1995 (el 78% frente al 58%, respectivamente).

3.39.- Con el objeto de comprobar las actuaciones desarrolladas en estas campañas, el Tribunal solicitó los listados correspondientes a los sucesivos procedimientos, así como una muestra de las actuaciones concretas practicadas. Los resultados que se derivan de esta solicitud fueron los siguientes:

a) La Delegación no entregó ninguno de los listados originales manejados en su momento. Únicamente puso a disposición del Tribunal la “Relación de trabajo para primer requerimiento”,



reproducida en la fecha en que había sido efectuada la petición. En este listado aparecen las marcas E y N (emitido y no emitido, respectivamente), sin otras marcas o explicaciones de los criterios seguidos ni de las actuaciones realizadas. El listado de requerimientos emitidos (reproducido), en el que consta la situación de los mismos (notificado, atendido, etc...), sólo se ha entregado respecto de la campaña CIDA-390 (IVA).

b) Con la marca N (de no emisión) figuran algunos contribuyentes que superan el límite cuantitativo mínimo fijado para la selección de incumplimientos a requerir. Igualmente figuran como no requeridos algunos presuntos incumplidores con un volumen de operaciones superior a otros que sí fueron requeridos. Ello significa que la Delegación incumplió el criterio establecido al efecto por la Delegación Especial de prestar mayor atención al mayor nivel presunto de fraude.

c) En bastantes casos en los que la Delegación no pudo notificar el requerimiento por correo no se procedió a intentar otro tipo de notificación (mediante Agente tributario o a través del BOP). Tampoco se realizaron otras actuaciones requeridas por el Manual de procedimientos, tendentes a comprobar (y corregir, en su caso) la coherencia entre la imposibilidad de efectuar la notificación y la permanencia de la actividad del contribuyente en alta en el IAE y en el censo de obligados.

d) En otros casos, en que la notificación fue rehusada, no se siguieron los trámites consecuentes ni se procedió a la apertura de expediente sancionador. Tampoco se tramitó expediente sancionador en otros supuestos de requerimientos notificados y no atendidos o de presentación fuera de plazo.*

* Inciso modificado en función de las alegaciones



Comentarios a las alegaciones: Sobre la falta de constancia de la apertura de expediente sancionador, véanse los comentarios a las alegaciones al punto 3.24.e).

e) Se ha observado que, en algunos casos, las marcas de los listados de seguimiento que reflejan la situación de los expedientes no eran correctas, según se deduce de la documentación obrante en éstos. En algún caso se ha comprobado también la improcedencia del requerimiento, ya que el contribuyente había cumplido en plazo.

Control sobre las discrepancias entre los ingresos periódicos y las declaraciones informativas anuales (proceso CAIN)

3.40.- Este proceso tiene por objeto principalmente controlar si son correctos los ingresos periódicos efectuados por retenciones del trabajo personal, aunque también existen otros procesos para la comprobación de los ingresos a cuenta por otras retenciones. En la presente fiscalización se ha examinado únicamente el proceso relativo al IRPF, por resultar los demás irrelevantes en la Delegación de Ciudad Real. El proceso CAIN se inicia cruzando los datos incorporados a los modelos 190/191 con los ingresos formalizados mensual o trimestralmente mediante los modelos 11X. De este cruce informático se obtiene un listado de discrepancias que se somete a una depuración, basada en los datos obrantes en la BDP y BDN, de los errores en la cumplimentación del modelo 19X o de los ingresos efectuados en otra Delegación. El listado corregido sirve de base para emitir la “Relación de emisión de requerimientos”, en la que figuran los presuntos incumplidores a comprobar. Esta última relación sirve también para el control de los requerimientos, anotando manualmente en el mismo la situación de cada uno. En el anexo 7 se señalan los datos más significativos de las campañas de 1995 y 1996, según figuran en la aplicación INFO.



3.41.- Según se deduce de los datos contenidos en dicho anexo, la actividad relativa a esta campaña se incrementó notablemente en 1996 respecto de 1995. Así, el número de requerimientos emitidos creció un 123%, pasando de representar el 28% de los presuntos incumplimientos en 1995 al 55% en 1996. Las propuestas de liquidación crecieron el 142% y las liquidaciones provisionales el 141%. No obstante, la respuesta a los requerimientos siguió siendo escasa en 1996. Así, los 163 requerimientos emitidos en 1996 dieron lugar a la presentación por los contribuyentes de sólo 11 autoliquidaciones. Del resto, se formalizaron por la Delegación 104 propuestas de liquidación, de las cuales se emitieron 94 liquidaciones.

3.42.- Por otro lado, del examen de una muestra de documentos por el Tribunal se han deducido las siguientes deficiencias:

a) Se ha observado que el cruce CAIN detecta la falta del ingreso material correspondiente a una obligación trimestral si en el modelo 19X consta la información relativa a dicha obligación trimestral. Por el contrario, si en dicho modelo no consta tal información, el proceso CAIN no detecta la omisión del correlativo ingreso material.

b) En algunos elementos de la muestra en los que se ingresaron liquidaciones fuera de plazo no se procedió a la apertura de expediente sancionador. En los casos en los que se tramitó un expediente sancionador se aprecian retrasos considerables en las notificaciones.*

Comentarios a las alegaciones: Sobre la falta de constancia de la apertura de expediente sancionador, véanse los comentarios a las alegaciones al punto 3.24.e).

* Inciso modificado en función de las alegaciones



c) Igualmente, en algunos casos de falta de notificación o desatención del requerimiento no se realizaron actuaciones posteriores ni se tramitó expediente sancionador.*

Comentarios a las alegaciones: Sobre la falta de constancia de la apertura de expediente sancionador, véanse los comentarios a las alegaciones al punto 3.24.e).

d) En un caso la emisión del requerimiento resultaba improcedente, según la documentación examinada, por haber cumplido el contribuyente sus obligaciones en plazo (en la BDP aparecía un error de fechas). Se ha tramitado por este caso, sin embargo, un expediente de sanción, actualmente en vía ejecutiva.

e) En el proceso de depuración previa de los listados de discrepancias, con base en los datos obrantes en la Delegación, no consta explicación suficiente en la mayoría de los casos de las causas por las que no se emitió el requerimiento, ni documentación justificativa de dicha actuación.

C.- Declaraciones tributarias anuales

3.43.- La gestión de las declaraciones tributarias anuales examinadas en el presente Informe (IRPF, IS e IVA) obedece, en síntesis, a un procedimiento que es prácticamente igual para todas ellas y consta de los siguientes pasos:

a) Recepción, clasificación y grabación de las declaraciones.

* Inciso modificado en función de las alegaciones



b) Realización de procesos informáticos masivos dirigidos a detectar posibles errores de las declaraciones (aritméticos o de criterio), así como posibles discrepancias con las imputaciones de rendimientos obrantes en las Bases de datos fiscales.

c) Obtención de listados de declaraciones a revisar (“retenidas”), como resultado de los anteriores procesos, sobre las cuales se realizan diversas actuaciones (examen particularizado de los datos de la BDP, de las declaraciones y de la documentación justificativa).

d) Adopción por el funcionario actuante de alguna de las siguientes decisiones: “liberar” la declaración (es decir, continuar su trámite por considerarla correcta); requerir al contribuyente para que aclare alguna circunstancia o para que aporte documentación justificativa; emitir una propuesta de liquidación alternativa (“paralela”); o pasar las actuaciones a la Inspección.

3.44.- Al margen de los anteriores procesos, se desarrollan anualmente también otros procesos de control (denominados “cierre de campaña”) sobre las declaraciones presentadas por determinados colectivos de contribuyentes o sobre aspectos concretos del impuesto (determinados rendimientos, reducciones de la base imponible, deducciones, etc...), todo ello según los criterios de control establecidos para cada campaña por los Servicios Centrales de la AEAT. A estos procesos selectivos y específicos para cada campaña se añade otro, recurrente, sobre los contribuyentes que no hayan presentado declaración y que, según los datos obrantes en la BDP, resulten obligados a hacerlo.

3.45.- Con objeto de caracterizar cuantitativamente la gestión realizada por la Delegación de Ciudad Real con relación a las declaraciones tributarias anuales de IRPF, IS e IVA, se reflejan en el cuadro 1 algunos datos significativos referidos a las declaraciones tramitadas en la Delegación en 1996 y 1997. De dicho cuadro cabe destacar:

**Cuadro 1 – Declaraciones tributarias anuales. Delegación de Ciudad Real**

Número de declaraciones y porcentajes de variación

	TOTAL	IRPF	IS	IVA
Ejercicio de 1996				
- Grabadas	199.072	169.937	5.699	23.436
- Paralelas	10.905	9.857	187	861
- Discrepancias	22.490	19.929	1.561	1.000
- Devoluciones:	128.361	125.625	927	1.809
Ejercicio de 1997				
- Grabadas	192.444	164.256	5.393	22.795
- Paralelas	10.108	9.182	92	834
- Discrepancias	18.315	17.376	247	692
- Devoluciones:	122.909	120.434	879	1.596
Porcentajes de variación				
- Grabadas	-3,3	-3,3	-5,4	-2,7
- Paralelas	-7,3	-6,8	-50,8	-3,1
- Discrepancias	-18,6	-12,8	-84,2	-30,8
- Devoluciones:	-4,2	-4,1	-5,2	-11,8

Fuente: Aplicación INFO

a) La gestión de la campaña de IRPF es la que requiere mayores recursos por parte de la Delegación, al superar las declaraciones por este impuesto en más de cinco veces a la suma de las presentadas por el IS e IVA.

b) El número de declaraciones grabadas en 1997, por todos los impuestos, experimentó una disminución del 3,3% respecto de 1996.

c) También se registró una reducción del 4,2% en el número de las declaraciones “a devolver”, entre 1996 y 1997, que alcanzó el 11,8% en el IVA. Relacionando el importe de las devoluciones con el número de declaraciones, se deduce que el importe medio de las devoluciones por el IRPF se situó en el entorno de las 77.000 pesetas en 1996, disminuyendo un 6% en 1997 hasta situarse en torno a las 72.000 pesetas. Por el contrario, el importe medio de las devoluciones por IVA aumentó un 9% en 1997 respecto de 1996 (de 1,21 a 1,32 millones de pesetas); y las del IS un 11% (de 0,30 a 0,34 millones de pesetas).



d) El porcentaje de liquidaciones “paralelas” emitidas en el IRPF (por error aritmético o de criterio) se mantuvo estable en ambos ejercicios (en el entorno del 5,7% de las declaraciones grabadas), al igual que el relativo al IVA (el 3,7%). En el IS, por el contrario, se observa una caída considerable, pasando del 3,3% en 1996 al 1,7% en 1997. Destaca también la disminución que se observa en el volumen de declaraciones de dicho impuesto retenidas por discrepancias, que pasó de representar el 27,4% de las declaraciones grabadas en 1996 al 4,6% en 1997. En el IRPF y en el IVA este porcentaje disminuyó sólo un punto, situándose en el 10,6% y en el 3% en el ejercicio de 1997, respectivamente.

3.46.- Para la fiscalización de los procesos de gestión señalados en los puntos anteriores, el Tribunal solicitó los listados de las declaraciones retenidas de cada uno de los impuestos citados correspondientes a la campaña de 1996. La Delegación no emitió un único listado de declaraciones retenidas por cada impuesto, sino que sus Unidades de gestión solicitaron de la Unidad de Informática la emisión de sucesivos listados parametrizados, en función de la carga de trabajo. Varios de estos listados se entregaron al Tribunal, pero incompletos, comunicando además la Unidad de Informática la imposibilidad de reproducirlos. Por esta razón, no se puede asegurar que el Tribunal haya dispuesto de toda la información relativa a los procesos analizados, lo que impide garantizar totalmente el alcance de las comprobaciones efectuadas.

3.47.- A partir de dichos listados, el Tribunal solicitó y analizó la documentación correspondiente a una muestra de 462 declaraciones de dicha campaña (273 de IRPF, 65 de IS y 124 de IVA) representativa de las diferentes decisiones adoptadas en los sucesivos hitos de gestión: liberadas, requeridas, paralelas, etc.... Las comprobaciones de fiscalización han versado exclusivamente sobre los aspectos propios de la estricta gestión de las declaraciones, sin alcanzar al contenido de las mismas o a cuestiones interpretativas de la regulación material de los impuestos, que son competencia de otros órganos del Estado. En concreto, las comprobaciones han cubierto los siguientes aspectos:



a) La procedencia de la retención de las declaraciones, en función de los criterios generales establecidos por la AEAT para esta campaña.

b) La pertinencia y justificación de las decisiones adoptadas en cada caso (liberar, requerir, emitir una liquidación, acordar la devolución por menor importe del solicitado, pasar a la Inspección, etc...)

c) La gestión de los requerimientos por declaraciones incompletas, errores aritméticos y de criterio, discrepancias, cierre de campaña y no declarantes.

d) La gestión del trámite de audiencia.

e) La emisión, cálculo, contabilización y cancelación de las liquidaciones practicadas.

f) La gestión de las devoluciones.

g) La procedencia y gestión de los expedientes sancionadores.

3.48.- Como principal resultado de las comprobaciones practicadas sobre la gestión de las declaraciones tributarias anuales, cabe destacar que, en general, no se han apreciado incumplimientos relevantes de la legalidad en materia de gestión tributaria ni de los criterios de control establecidos por los órganos competentes de la AEAT. Sin perjuicio de lo anterior, se han observado errores y deficiencias de tipo procedimental, los principales de los cuales se resumen en el cuadro 2.

3.49.- Como se deduce del cuadro 2, existía al menos alguna deficiencia en la tramitación del 82% de las declaraciones analizadas, si bien en su mayoría se trata de errores de grabación o de insuficiencias de información o de justificación. Así:



a) En casi el 8% de las declaraciones no constan, ni en la BDP ni en los listados de retenciones, los motivos que justifican la retención de la declaración.

Cuadro 2 – Deficiencias observadas en el análisis de las declaraciones tributarias anuales.

Deficiencias	Número de declaraciones		%
	examinadas	con defectos	
No constan los motivos de la retención	462	35	7,6
No consta justificación de la decisión adoptada	462	66	14,3
No consta actuación alguna sobre la declaración retenida	462	21	4,6
No está grabada en la BDP la decisión adoptada	462	227	49,1
Otros errores de grabación en la BDP	462	149	32,2
No consta justificación de las actuaciones practicadas	462	63	13,6
Otros defectos formales del procedimiento	462	38	8,2
Expte. de sanción omitido o con deficiencias	248	22	8,9
Representación insuficiente o no consta	162	34	21,0
Discrepancia en motivos retención entre listado y requerimiento	162	22	13,6
Discrepancias en ejerc.ant. no corregidas y repetidas en 1996	83	7	8,4
Declaraciones sin ninguna deficiencia	462	83	18,0

b) En más del 14% de las declaraciones (la mayoría “liberadas”) no consta justificación suficiente (ni informativa ni documental) de la decisión adoptada. En algunos casos dicha decisión está basada en documentos presuntamente aportados por el contribuyente, tras el oportuno requerimiento, que no constan en el expediente comprobado por el Tribunal. Estos documentos deberían haber justificado rendimientos, retenciones o deducciones.

c) En cerca del 5% de las declaraciones retenidas no existe constancia de haberse practicado actuación alguna por la Delegación.



d) En el 49% no está grabada en la BDP la decisión adoptada sobre la declaración retenida. En otro 32% se observan otros errores de grabación en la BDP.

e) En casi el 14% no consta documentación justificativa de alguna de las actuaciones practicadas; en el 21% de las declaraciones en que era procedente, no se acredita o es insuficiente la representación del contribuyente requerido; y en poco más del 8% se aprecian otros defectos formales del procedimiento.

f) En el 9% de los casos en los que procedía la apertura de un expediente de sanción, se aprecia su omisión o bien una defectuosa tramitación del mismo.

g) En cerca del 14% de los casos pertinentes, los motivos de la retención que figuran en el listado de retenciones son diferentes de los que figuran en el requerimiento cursado.

h) En más del 8% de los casos pertinentes (de IVA - no módulos) se aprecian discrepancias, puestas de manifiesto en ejercicios anteriores, no corregidas y repetidas en el ejercicio examinado.

3.50.- Además de las deficiencias de carácter particular apreciadas en el examen de la muestra de declaraciones expuesta, se han observado otras de carácter general, deducidas de la documentación analizada y de la información disponible. Estas deficiencias de carácter general son:

a) Se aprecia un número muy elevado de requerimientos no notificados o no atendidos respecto de los cuales no se ha realizado actuación alguna posterior por la Delegación.



TRIBUNAL DE CUENTAS

b) El alto porcentaje de declaraciones retenidas que se liberan, muchas de ellas a partir de la simple consulta a la BDP, revela una posible insuficiencia en el proceso de cruce de información del que se extraen estos listados de control. Parece deseable, por tanto, que se perfeccionen los mecanismos de selección, con el objetivo de disminuir el número de declaraciones que se retienen de manera incorrecta por no presentar errores o discrepancias reales. De este modo se aligeraría el trabajo de depuración de dichos listados por parte de los funcionarios de la Delegación y se reduciría el número de requerimientos infructuosos.*

* Inciso modificado en función de las alegaciones



IV.- ACTIVIDAD DE RECAUDACIÓN

4.1.- La recaudación de los tributos se puede realizar mediante el pago voluntario por parte del contribuyente (procedimiento de pago “en voluntaria”) o mediante la exacción forzosa de la deuda en periodo ejecutivo (procedimiento de apremio). La regulación esencial de ambos procesos se encuentra en la Ley 230/1963 de 28 de diciembre, General Tributaria (LGT), cuya principal modificación a los efectos aquí considerados se produjo por la Ley 25/1995, de 20 de julio, y en el Reglamento General de Recaudación (RGR), aprobado por el Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre. Estas normas se complementan con otras que regulan aspectos específicos del procedimiento, principalmente los referidos a la competencia de las diversas Unidades de la AEAT.

4.2.- El pago “en voluntaria” tiene lugar cuando el ingreso de la deuda tributaria se efectúa dentro de los plazos y en la forma prevista en los artículos 59 a 61 de la LGT. La gran mayoría de los ingresos materializados por este procedimiento son autoliquidaciones (principalmente pagos a cuenta), aunque existen también bastantes supuestos de liquidaciones practicadas por la AEAT. El procedimiento consiste en el ingreso por el contribuyente del importe de la deuda en una entidad colaboradora (Bancos, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito autorizados por el MEH) o bien en la entidad que preste el servicio de caja en la Delegaciones y Administraciones de la AEAT. En ciertos casos, cabe también la posibilidad de ingresar la deuda directamente en la Dirección General del Tesoro.

4.3.- El procedimiento de apremio consiste en una serie de actuaciones por parte de los órganos de recaudación, encaminadas a la investigación, traba y ejecución forzosa (embargo) de los bienes y derechos del deudor, en cuantía suficiente para atender al principal de la deuda y a los recargos e intereses que procedan, así como a las costas del procedimiento. Este procedimiento, de



carácter administrativo, se somete a unos requisitos materiales y procesales muy estrictos, regulados de manera minuciosa en la LGT y en el RGR. El expediente de apremio puede terminar de diversas formas. Las principales son las siguientes: por el ingreso de la deuda en cualquier momento del procedimiento ejecutivo (mediante el mismo procedimiento material que el pago “en voluntaria”); por la culminación del embargo y de los trámites posteriores de realización de los bienes; por prescribir la deuda tributaria; por anulación de la providencia de apremio o de la deuda; y por declaración del crédito como incobrable.*

4.4.- Los ingresos efectuados en las entidades colaboradoras se deben abonar en cuentas restringidas, cuyos saldos deben ser transferidos por quincenas a la cuenta del Tesoro en el Banco de España. Las entidades colaboradoras deben centralizar tanto la operación de ingreso en el Tesoro de las cantidades recaudadas, como el envío a la AEAT de la información necesaria para la gestión y el seguimiento de las mismas. La información remitida (obligatoriamente en soporte informático) es cargada en las BDP directamente por los Servicios Centrales de la AEAT, sin que en todo este proceso se contemple intervención alguna de las Delegaciones. Por el contrario, los ingresos que se materializan en la entidad que presta el servicio de caja en la Delegación sí son objeto de control directo por la misma.

4.5.- De acuerdo con los esquemas de actuación referidos en los puntos 4.1 a 4.4, la fiscalización sobre la actividad de recaudación de los tributos de la Delegación de Ciudad Real se ha limitado a las actuaciones derivadas de la tramitación de los expedientes de apremio y a los ingresos materializados en la entidad de depósito que presta el servicio de caja en la Delegación. Por lo que se refiere a la comprobación de la integridad, la contabilización y demás requisitos de los ingresos centralizados, únicamente se ha constatado la validación mecánica y el reflejo en la BDP

* Párrafo modificado en función de las alegaciones



de algunos ingresos centralizados relativos a ciertos tipos de declaraciones-liquidaciones o de autoliquidaciones, cuya copia obraba en la Delegación (aportadas por los contribuyentes en el sobre de la declaración anual correspondiente). Muchos otros ingresos, materializados mediante impresos que no incorporan una copia para la Administración, no han podido ser verificados por dicha causa.

4.6.- Por lo que se refiere a los ingresos realizados en la entidad que presta el servicio de caja, se ha verificado el cumplimiento de los requisitos formales y materiales ordenados por la LGT y el RGR para el funcionamiento de estas entidades, así como la integridad y contabilización de los ingresos materializados en el ejercicio de 1996. Todo ello mediante la comprobación y el análisis de algunos arqueos y de la documentación justificativa de una muestra de los ingresos. No se han observado deficiencias significativas en estas comprobaciones.

Cuadro 3 – Deudas tributarias canceladas en procedimiento ejecutivo. Ejercicio de 1996

(millones de pesetas)

Naturaleza de la cancelación	nº deudas	%	importe (mill.ptas)	%	imp.medio (miles ptas.)
Ingreso directo	3.700	30,5	398,55	17,5	107,72
Ingreso por aplazamiento y fraccionamiento	373	3,1	148,64	6,5	398,50
Ingreso por compensación	202	1,7	234,68	10,3	1.161,78
Ingreso por embargo	5.444	44,9	597,18	26,2	109,70
Baja por anulación liquidación o prov.apremio	406	3,3	111,41	4,9	274,41
Baja por crédito incobrable	1.172	9,7	728,38	32,0	621,48
Baja por referencia *	97	0,8	27,29	1,2	281,34
Baja por prescripción	726	6,0	32,89	1,4	45,30
TOTAL	12.120	100,0	2.279,02	100,0	188,04

Fuente: Aplicación SIR

* La baja por referencia es la que se acuerda como consecuencia de la declaración de fallido del deudor en otro expediente.



4.7.- En 1996, las deudas tributarias canceladas en el seno de la Delegación de Ciudad Real por medio del procedimiento ejecutivo (expedientes de apremio) ascendieron a 2.279 millones de pesetas, con el desglose que se presenta en el cuadro 3. Del análisis de dicho cuadro se desprende, como principal observación, que el 80% de los expedientes de apremio culminaron mediante su efectiva recaudación. No obstante, dichas deudas no representaban más que el 60% del importe total de la deuda cancelada. Como se pone claramente de manifiesto en el cuadro 3, esta circunstancia se debe, fundamentalmente, a que las deudas que se dieron de baja por incobrables eran de un importe medio casi seis veces superior a las deudas recaudadas mediante ingreso directo o mediante embargo. Destaca también el elevado importe medio de las deudas canceladas mediante compensación, producto de la aplicación de esta figura a un número pequeño de deudas de gran importe (grandes empresas y entidades públicas).

4.8.- Para la fiscalización de esta área, se ha examinado una muestra de 137 expedientes en ejecutiva cancelados en el ejercicio de 1996, representativa de cada uno de los distintos modos de culminar el procedimiento. Los expedientes de dicha muestra suman un importe de 706 millones de pesetas, lo que supone el 31% del importe total cancelado. Las comprobaciones practicadas han consistido en verificar, mediante el examen del contenido de los expedientes, el cumplimiento de los requisitos legales establecidos respecto de cada tipo de expediente, así como el reflejo de las actuaciones en el sistema contable y en el módulo específico existente en la BDP para la actividad de recaudación, el Sistema Integrado de Recaudación (SIR). Los resultados de las comprobaciones se exponen en los dos próximos puntos.

4.9.- En la mayoría de los expedientes examinados no consta la providencia de apremio individual ni copia o referencia de una posible providencia colectiva que incluyera al deudor en cuestión. No obstante, sí suele constar la notificación del apremio al interesado. También falta en bastantes expedientes la providencia de embargo. Esta providencia es sustituida en algunos expedientes por una certificación del Jefe de la Unidad, mientras que, en otros casos, una providencia de tipo



colectivo agrupa a varios deudores. Ninguna de estas dos últimas actuaciones está contemplada, no obstante, en el RGR.*

Comentarios a las alegaciones: Las alegaciones señalan que el artículo 110.2 del RGR ampara la emisión de providencias de embargo colectivas. Sin embargo, dicho artículo (transcrito en las propias alegaciones) permite tales providencias colectivas sólo en el caso de acumulación de deudas de un mismo deudor, no de las de varios deudores, que es el caso aquí expresado. Por otro lado, el hecho de que esta providencia no haya de ser notificada al deudor no debe ser óbice para su correcta cumplimentación, como es lógico.

4.10.- Otros defectos observados, clasificados por tipos de expedientes, son:

a) Expedientes cancelados por ingreso directo: En seis de los catorce examinados no consta la justificación del ingreso.*

b) Expedientes cancelados mediante declaración del crédito como incobrable: En ninguno de los quince analizados consta la anotación en el Registro Mercantil, como es preceptivo a tenor del artículo 165.3 del RGR, al ser dichos deudores empresas inscritas en el citado Registro. Tampoco consta la realización de comprobaciones posteriores encaminadas a la posible rehabilitación del crédito. En siete expedientes de este tipo tampoco obra información suficiente sobre los trámites y actuaciones efectuadas para la investigación de bienes y ejecución del embargo.

c) Expedientes cancelados por anulación de la liquidación o certificación como consecuencia de recursos: En dos de los 16 analizados no se liquidaron intereses de demora por el aplazamiento concedido para el pago de las liquidaciones que sustituyeron a las anuladas. Tampoco se impuso el recargo correspondiente por el ingreso extemporáneo de uno de los plazos.

* Párrafo e inciso modificado en función de las alegaciones



d) Expedientes cancelados por embargo: En 1 de los 21 analizados se trabaron cuentas corrientes sin ejecutar antes el aval bancario que garantizaba la deuda. No se justifica en dos expedientes el importe total de las costas exigidas. En tres casos no obra información suficiente sobre las actuaciones de investigación de otros bienes de realización más inmediata que los efectivamente embargados y a los que el artículo 131 de la LGT otorga preferencia.

e) Expedientes cancelados por baja por referencia: En 7 de los 28 examinados no consta la notificación de la providencia de apremio. En tres expedientes no obra información suficiente sobre la investigación de bienes. En ningún expediente consta documentalmente la declaración de fallido (sólo figura en la BDP) ni su anotación en el Registro Mercantil. En siete casos no se grabó correctamente el número del expediente que causó la baja por referencia. En ningún expediente consta la comprobación de la existencia de responsables solidarios o subsidiarios. En un caso figura en la BDP un partícipe comunero sobre el que no se efectuó actuación alguna. En ningún expediente constan comprobaciones encaminadas a la revisión de los fallidos y, en su caso, rehabilitación de los créditos dados de baja.

f) Expedientes cancelados por prescripción: En los 23 analizados se han observado demoras importantes en la práctica de las notificaciones (hasta de seis años las publicadas en el BOP) y en la formalización de la providencia de embargo (hasta de cuatro años). En doce casos se trataba de sanciones de tráfico, prescritas por el transcurso de un año. El resto se corresponde con deudas prescritas por el transcurso de cinco años. En dos expedientes consta información sobre inmuebles y otros bienes propiedad de los deudores, sobre los que no se practicó diligencia de embargo. En ningún caso se han producido actuaciones de derivación de responsabilidad, ni de investigación de responsables solidarios o subsidiarios. Por último, en cuatro expedientes no consta identificado en la BDP el funcionario que canceló las deudas.



4.11.- Se ha examinado también otra muestra de siete expedientes de deudas “en voluntaria” con aplazamiento o fraccionamiento aprobados. Algunos de dichos expedientes presentan deficiencias formales. Así, en un expediente (presentado según la BDP el último día del plazo) no consta el registro de entrada de la solicitud; en otros tres expedientes no consta la justificación documental del aval presentado ni se acredita la representación; y en otro el compromiso de aval solidario sólo alcanza a tres meses posteriores al último plazo (debería alcanzar al menos a los seis meses posteriores, según el RGR). En dos expedientes no existe constancia de que se haya realizado previamente una evaluación de la falta de liquidez y de la capacidad para generar recursos de los deudores, ni posteriormente controles sobre el cumplimiento de las condiciones impuestas.



V.- ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN

5.1.- En los ejercicios examinados, la Dependencia de Inspección de la Delegación de Ciudad Real estaba integrada por un Inspector-Jefe, una Unidad de selección y comprobación, tres Unidades de Inspección y una Secretaría administrativa. La Unidad de selección y comprobación (integrada por un único inspector) tenía como función principal seleccionar a los sujetos pasivos a incluir en los programas de inspección. Una vez seleccionados los contribuyentes a investigar, se distribuían los mismos entre las Unidades de Inspección (compuestas cada una de ellas por un inspector -Jefe de la Unidad- y tres subinspectores), que culminaban las actuaciones hasta la elaboración del acta correspondiente. Esta última, junto con el resto del expediente, se trasladaba a la Secretaría administrativa para su posterior tramitación. Las Administraciones no disponían de personal de inspección, desarrollándose todas las actuaciones por la Delegación.

5.2.- La actividad de inspección tributaria por parte de la AEAT se encuentra regulada, principalmente, por los artículos 140 a 146 de la Ley General Tributaria (LGT) y por el Reglamento General de la Inspección de los Tributos (RGIT), aprobado por el Real Decreto 939/1986, de 25 de abril, así como por diversas normas de desarrollo, esencialmente procedimentales. La fiscalización por el Tribunal de Cuentas del cumplimiento de dicha normativa se ha centrado en tres aspectos: a) los procesos de planificación de las actuaciones inspectoras y de selección de los contribuyentes a investigar; b) la formalización y tramitación de las actas incoadas; y c) la emisión, contenido y contabilización de las liquidaciones consecuentes.

5.3.- Por lo que se refiere al primero de los tres aspectos mencionados en el punto 5.2, el documento básico a considerar es el Plan Nacional de Inspección (PNI). Este documento, elaborado anualmente por el Departamento de Inspección Financiera y Tributaria de la AEAT, tiene carácter vinculante para las Delegaciones sin perjuicio de la iniciativa de los actuarios por motivos de eficacia y oportunidad, tal como señala el artículo 18 del RGIT. En él se especifican



los distintos programas de inspección a realizar, el número de contribuyentes a investigar por cada Delegación Especial y los criterios de selección de los mismos. Las Delegaciones Especiales, por su parte, desglosan estos objetivos por Delegaciones, dando lugar a un Plan Provincial de Inspección en cada una de ellas. Según se establece en el artículo 19.4 del RGIT, este Plan debe a su vez desagregarse, mediante comunicaciones escritas, en planes de funcionarios, de equipos o de unidades de inspección. La Agencia ha facilitado al Tribunal información sobre la parte del PNI que afectaba a la Delegación fiscalizada. En cuanto a los planes desagregados, no se han facilitado documentos específicos que tuviesen dicha naturaleza. Se ha aportado, sin embargo, otro tipo de documentación, en la que figuran los datos esenciales que deberían constituir los mismos, que ha servido de base para efectuar las comprobaciones oportunas. Del proceso de planificación señalado, cabe resaltar dos características: a) la inexistencia de documentación acreditativa de un proceso de planificación a medio y largo plazo; y b) la escasísima participación de la Delegación de Ciudad Real en el proceso. En lo que se refiere a esta segunda, la intervención de las Delegaciones se limita a la posibilidad de presentar la propuesta de algún plan específico complementario (de muy escasa importancia cuantitativa) que permita recoger alguna de sus peculiaridades territoriales.*

5.4.- La documentación entregada por la Agencia no permite deducir, pese a lo indicado en las alegaciones, los criterios que han presidido la actuación de la Inspección de los Tributos, en el ámbito de la Delegación de Ciudad Real, en los ejercicios considerados, ni las razones que aconsejaron la selección de los programas de inspección desarrollados. Tampoco se ha facilitado al Tribunal ninguna otra documentación que informe sobre dichos criterios, ni estudios sobre la distribución del fraude (por figuras tributarias, por colectivos, por el origen de las rentas, por territorios, por actividades, etc...) que explicasen las actuaciones de inspección desarrolladas en función de los riesgos e importancia del mismo.

* Párrafos modificados en función de las alegaciones



5.5.- En el cuadro 4 se expresan los principales programas de inspección desarrollados en la Delegación de Ciudad Real en el ejercicio de 1996, según los datos facilitados por la propia Delegación. Puede advertirse, en primer lugar, la incongruencia que supone el que el número de contribuyentes que constituyen el objetivo de un programa (62097) sea muy superior al número de los contribuyentes que constituyen el colectivo afectado. También destaca la infravaloración de la capacidad de la Delegación en otros programas (61143 y 61154), respecto a los cuales las actuaciones desarrolladas excedieron notablemente a los objetivos previstos.

Cuadro 4 - Programas de inspección de la Delegación de Ciudad Real. Ejercicio de 1996 *

(número de contribuyentes y de actuaciones)

Programa	Universo	Objetivo	Iniciadas	Resueltas
61143 - Construcción y Urbanismo	111	2	23	13
61154 - Promoción inmobiliaria	15	3	8	8
61202 - Arquitectos	283	3	3	3
61224 - Médicos odontólogos	sin datos	3	3	3
61375 - Lease-back	sin datos	6	4	4
62097 - Premios obtenidos en medios comunicación	3	11	1	0
64013 - Operaciones intracomunitarias	sin datos	89	48	48
64164 - Empresas de reciente constitución	sin datos	8	10	10

5.6.- La selección concreta de los contribuyentes a investigar se realiza mediante un programa informático, desarrollado al efecto por la AEAT, que explota el contenido de las Bases de datos fiscales, a través de la agrupación por atributos ("clases") de los contribuyentes. Por la forma en que está concebido, este programa presenta indudables ventajas para el trabajo del inspector actuante, ya que permite la identificación de los colectivos de riesgo y su tratamiento sucesivo

* Cuadro modificado en función de las alegaciones



para la especificación del ámbito concreto a inspeccionar. Por el contrario, presenta inconvenientes para el control, debido a que no queda constancia alguna de los criterios de selección utilizados en el proceso ni de los que finalmente desembocan en la individualización del contribuyente a investigar.

Cuadro 5 - Actuaciones inspectoras de la Delegación de Ciudad Real. Ejercicios 1995-1997

(número de actuaciones)

Ejercicios	Según comunicaciones Deleg. Especial		Según BDP	
	Generales	Específicas	Generales	Específicas
1995	325	635	188	633
1996	345	278	311	406
1997	232	521	232	502
Variación 1996-1995 (%)	6,2	-56,2	65,4	-35,8
Variación 1997-1996 (%)	-32,8	87,4	-25,4	23,7

5.7.- No se ha dispuesto de datos fiables sobre los resultados alcanzados por la Delegación en la ejecución del Plan de Inspección, dada la existencia de limitaciones de información, por un lado, y de discrepancias entre las diferentes fuentes de datos, por otro. En el cuadro 5 se presenta un resumen de las actuaciones relativas a los Planes de Inspección de 1995 a 1997, según la información contenida en las comunicaciones de la Delegación Especial y en la BDP. Según la información facilitada por la Delegación, las actuaciones denominadas “específicas” se corresponderían con las establecidas en el apartado a) del artículo 9 del RGIT; es decir, las de comprobación e investigación sobre contribuyentes seleccionados e incluidos en el Plan de Inspección. Por su parte, las “generales” agruparían a todas las demás actividades contempladas en el citado artículo (es decir, obtención de información, valoración e informe y asesoramiento). Del cuadro 5 se deduce, en primer lugar, que existen importantes diferencias entre los datos de la Delegación Especial y de la BDP, sin que el Tribunal disponga de elementos de juicio para otorgar mayor fiabilidad a unos o a otros. En segundo lugar, ambas fuentes de datos muestran una



gran erraticidad en el número de actuaciones culminadas por la Delegación en los diferentes ejercicios, lo que abunda en las limitaciones encontradas para analizar esta actividad.*

5.8.- El total de las actas de inspección culminadas en 1996 ascendió a 874, por un importe total de 1.631 millones de pesetas. En el cuadro 6 se presenta un detalle de las actas por su calificación. Para el análisis de legalidad de la gestión de la Delegación en esta área, se seleccionó una muestra de 91 actas de inspección, representativa de cada uno de los tipos de actas culminadas en 1996. Dicha muestra sumaba un importe de 623,4 millones de pesetas (el 38,2% del total tramitado). Sobre los expedientes integrantes de dicha muestra se comprobó el cumplimiento de los plazos y trámites establecidos en el RGIT, así como el contenido de las liquidaciones tributarias derivadas de las actas y su correcta contabilización.

Cuadro 6 - Actas de inspección culminadas en 1996

(número de actas grabadas y miles de pesetas)

Tipos de acta	Número	Importe total	Importe medio
Conformidad	596	1.312.081	2.201
Disconformidad	8	17.932	2.241
Delito fiscal	1	19.341	19.341
Prueba preconstituída	12	280.452	23.371
Infracciones simples	37	1.580	43
Comprobado y conforme	171	0	0
Informes devolución *	49	0	0
TOTAL	874	1.631,39	--

* Estos informes deben emitirse por las Unidades de Inspección respecto de los expedientes de devolución superior a un cierto importe, o de los que acuerde el Delegado.

* Párrafo modificado en función de las alegaciones



5.9.- Los resultados obtenidos en el examen de los 91 expedientes de la muestra fueron en términos generales favorables, si bien en algunos expedientes concretos se apreciaron las siguientes deficiencias:

a) En dos expedientes, la comunicación de inicio de las actuaciones se refiere a un impuesto distinto del posteriormente investigado, situación contraria al artículo 30.1 del RGIT.

b) Tres expedientes permanecieron suspendidos durante periodos superiores a seis meses por causas ajenas al sujeto pasivo. Ello implica que, de conformidad con lo dispuesto en el RGIT, no pueda considerarse interrumpida la prescripción de las irregularidades, lo que podría perjudicar su persecución.

c) En tres expedientes no consta, pese a lo señalado en las alegaciones, la firma del Delegado en la resolución que impone la sanción tributaria, con infracción del artículo 81.1.d) de la LGT. *

d) En 27 expedientes se aprecian errores en los documentos de otorgamiento de la representación (la mayoría por no especificar el contenido de la misma).

e) En ocho casos, en los que el contribuyente no atendió el requerimiento de la Inspección, no consta el inicio del pertinente expediente sancionador. En dos de estos casos la situación se repitió con un segundo requerimiento también desatendido.

* Inciso modificado en función de las alegaciones



f) En 53 expedientes falta alguna diligencia (en 11 de ellos no constaba ninguna). En otros nueve expedientes se aprecian deficiencias formales en alguna diligencia (la más destacable es la falta de identificación del inspector actuante).

g) En ningún expediente consta la documentación aportada por el interesado, en la que se basa la decisión adoptada. *

h) En trece actas relativas a empresarios y profesionales no consta la situación de los libros y registros obligatorios, incumpliendo por tanto el artículo 49.3 del RGIT.

i) En cuatro expedientes se realizó el ingreso fuera de plazo, sin que se liquidaran los pertinentes intereses de demora. En dos de estos casos tampoco se giró el recargo de apremio.

5.10.- Además de las anteriores comprobaciones, el Tribunal verificó la correcta tramitación de las liquidaciones anuladas y de los recursos presentados, así como la incorporación de las liquidaciones al Módulo de Información Contable (MIC) y a la Cuenta de Tributos. De ninguna de estas verificaciones se derivaron deficiencias de relevancia. El Tribunal programó, asimismo, diversas comprobaciones sobre las actas pendientes de confirmar y sobre las actas modificadas por errores materiales y de suma. En el primer caso, sin embargo, no ha sido posible efectuar dichas comprobaciones, por la insuficiencia insalvable de la información correspondiente. En el segundo caso, la Agencia facilitó al Tribunal cuatro actas sustituidas, de las cuales sólo una figura en la BDP. Otra acta no entregada fue detectada por el Tribunal. Estas circunstancias evidencian una falta de control considerable sobre este tipo de actuaciones y generan incertidumbre sobre la integridad de la información facilitada al respecto.*

* Párrafo modificado en función de las alegaciones



VI.- ADUANAS E IMPUESTOS ESPECIALES

A.- Aduanas

6.1.- El procedimiento de gestión de las operaciones aduaneras está recogido en la Circular 4/96 del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, que desarrolla la legislación comunitaria al respecto. La contabilidad de aduanas se lleva a través de la aplicación GEMA (Gestión Mecanizada de Aduanas), donde también se recogen las actas que pudieran levantarse y la contabilidad del “IVA-importación”. En el SIR se registra la contabilización del “IVA-asimilado a importaciones” y el resto de ingresos. Los ingresos materiales se efectuaron en la entidad financiera que presta el servicio de caja única de la Delegación. El volumen de las operaciones de comercio exterior de la Delegación de Ciudad Real es relativamente reducido, tanto en número de operaciones como por el importe de la recaudación anual obtenida.*

6.2.- Con base en el Registro de DUA (Documento Único Administrativo), en el que constan 47 importaciones y 763 exportaciones en el ejercicio de 1996, y en un registro manual de tránsitos⁽⁷⁾ (que incorporaba 105 importaciones y 5 exportaciones), el Tribunal seleccionó para su examen una muestra constituida por 8 importaciones (4 tránsitos y 4 operaciones ordinarias) y 25

* Párrafo modificado en función de las alegaciones

⁽⁷⁾ Las importaciones “en tránsito” son aquellas en las que la entrada de las mercancías se produce por una aduana distinta a la de destino. La primera aduana tramita un documento de tránsito, con varias copias, quedándose una de ellas. La aduana de destino ha de devolver a aquélla otra copia y el DUA, debidamente sellados. En el caso de las exportaciones se practica el procedimiento inverso.



TRIBUNAL DE CUENTAS

exportaciones (5 tránsitos y 20 operaciones ordinarias). En las comprobaciones practicadas se obtuvieron los siguientes resultados:

a) *

b) *

c) En 6 de los 20 expedientes de exportaciones ordinarias no aparece el código (verde, naranja o rojo) que califica a efectos internos la operación según la intensidad del control que requiere.*

d) En un expediente, de tránsito de importación, no consta la identificación del expedidor en el documento T-1. En otro expediente, de tránsito de exportación, no se identifica el vehículo que realizó el transporte, ni consta la fecha en el sello de la aduana de destino. En la mayoría de estos últimos expedientes aparecen también defectos formales en los documentos de acompañamiento (entre otros, facturas sin numerar, falta de identificación del emisor o del destinatario y fotocopias ilegibles).*

6.3.- El Tribunal realizó otras comprobaciones sobre diferentes muestras, con el objeto de verificar la correcta contabilización e ingreso material de las operaciones de aduanas y del IVA, sin que se observaran deficiencias relevantes. Tampoco se derivaron observaciones sustantivas de las verificaciones efectuadas sobre la documentación justificativa de las autorizaciones y las garantías correspondientes a los cuatro Depósitos Aduaneros en funcionamiento en la provincia.

* Incisos suprimidos y modificados en función de las alegaciones



B.- Impuestos especiales

6.4.- De conformidad con lo dispuesto en la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, en el sistema fiscal español existían, en el periodo examinado, los siguientes impuestos especiales (IIEE):

“A) De fabricación:

1.- Impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas

a) Impuesto sobre la Cerveza

b) Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas

c) Impuesto sobre Productos Intermedios

d) Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas

2.- Impuesto sobre Hidrocarburos

3.- Impuesto sobre las Labores del Tabaco

4.- Impuesto sobre la Electricidad

B) Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.”

Atendiendo a la importancia relativa que cada uno de estos impuestos especiales tiene en la Delegación de Ciudad Real, las actuaciones de fiscalización han contemplado, únicamente, los siguientes: el A.1.d) Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas; el A.2) Impuesto sobre Hidrocarburos; y el B) Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.

6.5.- Por lo que se refiere al Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, las actividades de mayor relieve inscritas en el censo de Ciudad Real al 31 de diciembre de 1996 eran: once fábricas de alcohol, dos depósitos fiscales de alcohol, dos fábricas de bebidas alcohólicas y ocho fábricas de bebidas derivadas. Uno de estos establecimientos (que era a la vez fábrica de bebidas derivadas y depósito fiscal) corresponde a una gran empresa con domicilio fiscal en Málaga, en donde



realiza los ingresos pertinentes. Para fiscalizar la gestión de este impuesto, se ha seleccionado una muestra formada por cuatro establecimientos (el antes citado y otros tres más, representativos de cada uno de los tipos indicados). En todos ellos se han verificado los siguientes aspectos:

a) El cumplimiento de los requisitos de inscripción en el registro territorial: tarjeta de suministro de alcohol, Código de Identificación Fiscal (CIF), datos técnicos, limitaciones de producción, autorización del régimen suspensivo y código de actividad y establecimiento (CAE).

b) La presentación, el contenido y la coherencia de los modelos 557 (declaración de operaciones) y 563 (declaración-liquidación del impuesto).

c) El ingreso material de las liquidaciones y la contabilización de las mismas.

d) La constitución de las garantías obligatorias (esta comprobación se practicó sobre una muestra ampliada en siete contribuyentes más).

En estas comprobaciones, el Tribunal no ha observado deficiencias significativas en la acreditación de los requisitos exigibles ni en el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

6.6.- Una peculiaridad del Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas son las “precintas de circulación”, etiquetas numeradas que deben adherirse obligatoriamente a los recipientes de bebidas derivadas, de forma que no puedan abrirse sin romperlas. La entrega de precintas por parte de la AEAT a las fábricas y depósitos se rige por unas normas estrictas que establecen límites cuantitativos de carácter mensual, superables mediante la prestación de garantías complementarias. En 1996, la Delegación de Ciudad Real entregó 15,7 millones de precintas, el 99% de las cuales tuvieron como destinataria la gran empresa reseñada en el punto anterior. El Tribunal de Cuentas ha comprobado de conformidad que no se superaron los límites mensuales de



entrega de precintas; que todas las operaciones fueron incorporadas al libro-registro; que existió un control suficiente sobre las existencias en la Oficina gestora; y que las diligencias de destrucción de las precintas deterioradas en la cadena de envasado se cumplieron de forma correcta.*

6.7.- En cuanto al Impuesto sobre Hidrocarburos, entre las actividades en alta al 31 de diciembre de 1996 en Ciudad Real destacaban una refinería, cuatro depósitos fiscales de hidrocarburos y tres almacenes fiscales de hidrocarburos. Sobre una muestra, constituida por la refinería y dos depósitos fiscales, se comprobó el cumplimiento de los requisitos exigibles (calificación, datos técnicos e identificativos y autorizaciones), así como la correcta constitución de garantías (para esta comprobación se incrementó la muestra con dos almacenes fiscales de hidrocarburos). Se comprobó también de conformidad la presentación de los modelos 570 (declaración de operaciones), 564 (declaración-liquidación del Impuesto Especial sobre Hidrocarburos) y 380 (IVA-operaciones asimiladas a la importación). Por lo que se refiere a la refinería, únicamente pudieron ser verificadas las liquidaciones correspondientes a tres meses, por haber sido presentadas las demás en Madrid, en donde la gran empresa titular de la misma tiene su domicilio fiscal.

6.8.- Con relación al Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, el Tribunal ha examinado una muestra de 35 declaraciones-liquidaciones (modelo 565), muchas de ellas acompañadas del modelo 567 (deducción Plan PREVER). En la muestra están incluidos quince vehículos exentos (minusválidos, autoescuelas, taxis y ambulancias). Los resultados de las comprobaciones efectuadas fueron los siguientes:

* Párrafo modificado en función de las alegaciones



a) *

b) *

c) Algunas declaraciones exentas no van acompañadas de todas las fotocopias compulsadas exigibles. Además, en las correspondientes a vehículos destinados a conductores con minusvalías (algunos de ellos con un grado de discapacidad del 77%) no se documenta la adecuación de los vehículos a su destino o finalidad, como establece el artículo 137.2 del Reglamento del Impuesto, aprobado por el Real Decreto 1165/1995 de 7 de julio. En el caso de los vehículos destinados a autoescuelas o ambulancias, en cambio, se acompaña la documentación correspondiente.

d) La autorización para aplicar la exención debe contar con la firma conjunta del Delegado y del Jefe de la Dependencia de Gestión Tributaria. Sin embargo, en la práctica solamente figura, por duplicado, la firma de este último (una de ellas, por delegación de aquél). El Tribunal considera que esta actuación constituye una debilidad y un incumplimiento del sistema de control interno, al desactivar una medida de seguridad que exige la participación material de dos personas en la formalización de la exención del impuesto.

* Incisos suprimidos en función de las alegaciones



VII.- CUENTA DE TRIBUTOS ESTATALES Y RECURSOS DE OTRAS ADMINISTRACIONES Y ENTES PÚBLICOS

7.1.- La contabilidad de la gestión de los tributos se encuentra regulada por la Instrucción de Contabilidad aprobada por Resolución de la IGAE de 30 de diciembre de 1991. Para el desarrollo de esta función, la AEAT ha implantado una aplicación informática denominada "módulo de información contable (MIC)". Los apuntes a este módulo se generan en su práctica totalidad de manera automatizada, mediante el trasvase de información desde los sistemas informáticos desarrollados para la gestión de los tributos (básicamente el NPGT y el SIR), a través de los resúmenes contables (RRCC). El MIC genera, a su vez, todos los libros, estados y registros exigidos por la normativa contable. El sistema, pues, reduce al mínimo la intervención de las Unidades Económico-Contables de las distintas Delegaciones, limitando sus funciones a la verificación de la Cuenta de Tributos y su conciliación con los registros auxiliares. Examinado por el Tribunal el sistema establecido, se aprecia un control interno suficiente sobre la fiabilidad interna del mismo y la coherencia de sus datos y enlaces. Por otra parte, es de destacar el hecho de que en las Delegaciones del MEH se lleva una contabilidad paralela de los tributos a través del sistema de información contable presupuestario, procediéndose mensualmente a la conciliación de las cuentas elaboradas por cada uno de los sistemas y a la justificación de las diferencias que se hubieran producido. Este hecho incorpora un alto grado de fiabilidad adicional al contenido de la Cuenta.

7.2.- La estructura, justificación, tramitación y rendición de la Cuenta de Tributos Estatales y Recursos de otras Administraciones y Entes Públicos (en lo sucesivo, Cuenta de Tributos) se rige actualmente por la Resolución de la IGAE de 8 de enero de 1997. Esta Resolución es aplicable a las cuentas aprobadas a partir de su entrada en vigor y, por lo tanto, lo es para la Cuenta de 1996. A partir de dicho momento, se ha de rendir al Tribunal una única cuenta anual agregada para el



conjunto de la AEAT y no, como hasta entonces, cuentas mensuales por cada Delegación. No obstante, cada Delegación elabora una cuenta que se envía a las Intervenciones Territoriales, aunque no al Tribunal. En su virtud, el Tribunal ha analizado las cuentas agregadas anuales de la Delegación de Ciudad Real correspondientes a los ejercicios de 1995 y 1996, cuyos datos fundamentales se reflejan en el anexo 8. Según puede observarse en el mismo, los derechos reconocidos brutos registrados en la Cuenta se elevaron a 62.729 millones de pesetas en 1995 y a 61.806 millones en 1996. De las comprobaciones practicadas se ha podido verificar que ambas cuentas cumplen todos los requisitos formales establecidos en la Instrucción de Contabilidad. Los enlaces de saldos también son correctos y existe coherencia entre los datos.

7.3.- Para la comprobación material de dicha cuenta, el Tribunal ha revisado su correspondencia con los Resúmenes Contables (RRCC), así como la integridad de éstos. Para ello, se examinó una muestra de los apuntes contables incluidos en los RRCC, seleccionada por conceptos y por códigos de operación contable. Se solicitó también la documentación justificativa correspondiente a una muestra de dichos apuntes contables (entre otros, mandamientos de ingreso, autoliquidaciones y liquidaciones). La Agencia no facilitó al Tribunal esta última documentación en las primeras actuaciones relativas a la Cuenta de 1995, por las razones señaladas en el punto 1.10 del presente Informe. En las comprobaciones correspondientes a la Cuenta de 1996, sin embargo, se han podido examinar todos los justificantes, excepto la documentación sobre los ingresos realizados en las entidades colaboradoras mediante impresos que no establecen copia para la Administración, así como los que, aun incluyendo estas copias, no han sido incorporadas por el contribuyente en el sobre de la declaración anual correspondiente. El efecto principal que se deriva de este hecho en la revisión de la Cuenta de Tributos es la imposibilidad de verificar documentalmente una parte de los apuntes concretos que constituyen dicha Cuenta, lo que supone una limitación parcial al alcance de la opinión del Tribunal.

Comentarios a las alegaciones: Véanse los comentarios a las alegaciones al punto 3.7.



7.4.- Con la limitación señalada, las comprobaciones realizadas por el Tribunal han arrojado resultados favorables, sin deficiencias significativas. Únicamente se ha observado un error en la validación mecánica de una autoliquidación del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (su importe, de 88.211 pesetas, se contabilizó por 882.116 pesetas).

7.5.- En lo que se refiere a los justificantes de los ingresos materializados en la entidad que presta el servicio de caja, el Tribunal ha observado únicamente defectos de carácter formal (falta de la validación mecánica, de sellos o de firmas). También se ha detectado una práctica contable incorrecta: la Delegación no contabiliza los derechos derivados del segundo plazo de las declaraciones anuales del IRPF con pago fraccionado hasta el momento en el que se ingresan o se reclaman, incumpliendo el principio de devengo. Así, en 1996 se contabilizaron las liquidaciones reclamadas en dicho año correspondientes a incumplimientos del segundo plazo de ingreso de la declaración del IRPF de 1994 (a ingresar en 1995).

7.6.- Se ha examinado también la justificación de los saldos de deudores, resultando que los mismos se encuentran debidamente soportados por las relaciones nominativas correspondientes, que incluyen la identificación e importe de las liquidaciones pendientes de cobro, así como el trámite en que se encuentran (en plazo, suspendidas, en ejecutiva, etc...). Igualmente se han analizado los saldos de acreedores por devoluciones de ingresos, que se encuentran también debidamente soportados por sus correspondientes relaciones nominales detalladas.

7.7.- Del análisis realizado sobre las cifras recogidas en el apartado de presupuesto corriente de la Cuenta de la Delegación, conviene resaltar los siguientes datos, como más significativos (véase el anexo 8):

a) El total de los derechos reconocidos brutos que figuran en la Cuenta de Tributos de 1996 ascendió a 55.277 millones de pesetas (un 2% menos que en 1995). De dicho importe, el



55% corresponde al IRPF, el 34% al IVA y el 7% al IS. La disminución de los derechos reconocidos experimentada en 1996 se debió principalmente a la caída del subconcepto IVA-Importaciones en un 70%, disminución que se vió compensada sólo en parte por el incremento registrado en otros conceptos (fundamentalmente por el 7,2% de aumento del IRPF).

b) La recaudación bruta ascendió a 49.729 millones de pesetas (un 7,9% menos que en el ejercicio anterior), lo que significa un grado de recaudación global del 90% (frente al 95,8% de 1995). Este decremento de la recaudación se debió tanto al descenso de los derechos reconocidos y del grado de recaudación como a la caída en un 3,7% de la recaudación por el subconcepto IRPF-Ingresos a cuenta. Esta última disminución se debió, a su vez, a la falta de ingreso de las retenciones practicadas por diversas Entidades y organismos de la Seguridad Social, correspondientes al segundo y tercer trimestres de 1996, por un importe global de 2.363 millones de pesetas. El grado de recaudación por figuras tributarias fue del 92,3% en el IS y en el IVA y del 89,9% en el IRPF. En el capítulo 3 "Tasas y otros ingresos" sólo se recaudó el 25,7% de los derechos reconocidos.

c) Las devoluciones ascendieron a 12.763 millones de pesetas, con un incremento del 0,5% respecto de 1995. De dicho importe, el 72,3% correspondía al IRPF y el 25,1% al IVA. Las devoluciones se incrementaron un 6,6% en el IRPF y disminuyeron un 11,2% en el IVA y un 21,7% en el IS.

d) Los saldos pendientes de cobro al cierre del ejercicio alcanzaron la cifra de 4.696 millones de pesetas, con un incremento del 150% sobre el ejercicio anterior. Esta evolución es atribuible, principalmente, al subconcepto IRPF-Ingresos a cuenta, por la circunstancia comentada en el inciso b) anterior. Del total pendiente de cobro por ejercicio corriente, el 63,4% correspondía al IRPF y el 20,4% al IVA.



7.8.- Por último, del análisis de los datos relativos al presupuesto de ejercicios cerrados cabe destacar los siguientes comportamientos:

a) En 1996, la recaudación bruta ascendió a 927 millones de pesetas, con un incremento del 12,8% sobre 1995, debido principalmente al IRPF. El grado de recaudación del IRPF ascendió al 33,0%, frente al 16,0% del IS y el 7,3% del IVA. En el capítulo 3 "Tasas y otros ingresos" se alcanzó un grado de recaudación del 18,1%.

b) La anulación de derechos y la cancelación por insolvencias y otras causas alcanzó una cifra cercana a la recaudación bruta (912 millones de pesetas), si bien decreció en un 27,8% respecto del ejercicio de 1995. La disminución fue especialmente intensa en el IVA (el 53%).

c) Los saldos pendientes de cobro se situaron, al término de 1996, en 3.996 millones de pesetas, con un incremento del 13%. De estos saldos, el 43,7% correspondió al IVA, el 18,5% al IRPF y el 10,9% al IS. Es destacable la participación relativa en estos saldos del capítulo 3 "Tasas y otros ingresos" (el 11,8%), muy superior a su importancia relativa en términos de derechos reconocidos.



VIII.- GESTIÓN INTERNA

A.- Análisis del presupuesto asignado a la Delegación

8.1.- El presupuesto global de la AEAT es aprobado anualmente por las Cortes Generales, dentro de los Presupuestos Generales del Estado. Existe, no obstante, en el ámbito interno una asignación desglosada para las distintas Delegaciones y Departamentos. En la presente fiscalización se ha examinado el presupuesto interno relativo a la Delegación de Ciudad Real, si bien su representatividad respecto de los gastos totales generados por la actividad de la Delegación es muy escasa. En efecto, no constan en dicho presupuesto los gastos más relevantes, como los correspondientes al personal y los de inversiones en equipos informáticos, que son gestionados por la Delegación Especial y por los Servicios Centrales. Por otro lado, alrededor del 70% del importe del presupuesto interno se gestiona también por la Delegación Especial a través del procedimiento de “gestión de adquisiciones” (véase el punto 8.12).

8.2.- En el anexo 9 se presenta un resumen de la ejecución del presupuesto interno de la Delegación durante los ejercicios de 1995 a 1997. Del análisis de los datos allí reflejados cabe destacar únicamente que:

a) Las obligaciones imputadas al presupuesto interno de la Delegación en 1997 ascendieron a 101,7 millones de pesetas, lo que supone el 3,9% de aumento sobre las de 1996 y el 13,4% sobre las de 1995.

b) Dichas obligaciones correspondieron principalmente a cuatro tipos de gasto: comunicaciones telefónicas y postales (el 28,9% del presupuesto interno de 1997); suministros (el



16,5%); trabajos realizados por otras empresas (el 15,3%, principalmente limpieza y seguridad); y gastos jurídico-contenciosos (el 15,1%).

B.- Análisis del cumplimiento de la legalidad

Personal

8.3.- En el anexo 10 se reflejan las dotaciones de personal de la Delegación al 7 de noviembre de 1996 (último dato conocido de dicho ejercicio). La Relación de Puestos de Trabajo (RPT) inicial de la Delegación se correspondía con el contenido de la Resolución de la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR) del 22 de enero de 1991, que aprobó la RPT del personal funcionario correspondiente a los Servicios Periféricos de la Secretaría General de Hacienda (entre los que figuraban las entonces Delegaciones de Hacienda). Desde 1991 hasta el 31 de diciembre de 1996 se han producido en la Delegación más de 30 modificaciones de la RPT, aprobadas por el Presidente de la AEAT o por el Director General de la misma.

8.4.- Entre las plazas reservadas a funcionarios existía, a fines de 1996, un importante número de vacantes, que suponía el 25% del total de plazas previstas en la RPT. La falta de cobertura de vacantes era especialmente significativa en los grupos A y B. En el primero de ellos se encontraban vacantes, al término de 1996, cinco plazas de las trece previstas en la RPT. Todas las vacantes correspondían a la Dependencia de Aduanas e Impuestos Especiales, que sólo tenía cubierta una de las seis plazas incluidas en la RPT. En el grupo B se contaban, a la misma fecha, 24 vacantes sobre las 58 plazas previstas. Entre las más destacables se encontraban cinco de las ocho plazas de la Dependencia de Aduanas, tres jefaturas de Área en las Administraciones y tres (de un total de cuatro) en la Dependencia de Informática Tributaria.



8.5.- Se han revisado 50 expedientes de funcionarios y 8 de personal laboral, para comprobar que figura en ellos toda la documentación exigible, así como la adecuación del personal a los requisitos establecidos para el puesto. El Tribunal ha observado que, en general, los expedientes están bien ordenados y completos, si bien algunos de ellos presentaban deficiencias particulares. Así, en un número pequeño de expedientes se ha observado la omisión de alguno de los siguientes documentos: el título administrativo de los funcionarios; el acuerdo de nombramiento; el contrato de trabajo de determinado personal laboral; la formalización de la toma de posesión en el puesto de trabajo de algunos funcionarios; el certificado de incorporación al puesto de trabajo de cierto personal laboral; las hojas de servicio; o el certificado de acreditación de la especialidad requerida para el puesto de trabajo. Otros documentos omitidos con menor frecuencia aún son los relativos al reconocimiento de trienios, a la afiliación a la Seguridad Social o MUFACE y a la formalización de ceses. Por otro lado, en dos casos la toma de posesión se formalizó casi dos años después del nombramiento y dos puestos están ocupados por funcionarios interinos desde 1989.

8.6.- La gestión de las nóminas de las Delegaciones está centralizada en las Delegaciones Especiales. Sin embargo, el pago material de las mismas, así como de las liquidaciones de Seguridad Social, Mutualidades e IRPF, corresponde a los Servicios Centrales de la AEAT. En su virtud, la fiscalización de la nómina de la Delegación se ha realizado "in situ" en la Delegación Especial de Castilla-La Mancha, sin que las comprobaciones hayan alcanzado al pago material ni a la gestión de las retenciones, cuyos justificantes figuran en los Servicios Centrales de la AEAT. Las actuaciones se han referido a las nóminas de los ejercicios de 1995 y de 1996. Las retribuciones totales abonadas al personal de la Delegación ascendieron, en dichos ejercicios, a 573 y 580 millones de pesetas, respectivamente (en 1997 el importe fue de 578 millones).

8.7.- Del examen de una muestra de perceptores de la nómina, no han resultado discrepancias entre las retribuciones liquidadas en nómina y las que proceden según las circunstancias que figuran en los expedientes personales. Tampoco se ha observado ninguna irregularidad en la



TRIBUNAL DE CUENTAS

contrastación de los distintos estados de la nómina (relación nominal de perceptores, resumen general, cuadro, resumen de variaciones y relación de transferencias). Aparece asimismo justificada la totalidad de las variaciones que presenta la nómina examinada.

Cuadro 7 - Desglose del complemento de productividad abonado en 1995 y 1996

(pesetas)

Fondos de productividad	1995	1996	% variac.
1.- Mejor desempeño (nivel C.D. 20 o superior)	11.343.597	11.916.505	5,1
2.- Mayor horario (nivel C.D. inferior a 20)	1.303.679	1.780.449	36,6
3.- Inspectores y subinspectores	5.958.468	6.733.295	13,0
4.- Personal de grabación de datos	3.276.112	3.325.637	1,5
5.- Agentes Hacienda Pública			
5.1.- Recaudación ejecutiva	3.649.995	3.528.241	-3,3
5.2.- Tributarios	1.197.291	1.209.893	1,1
6.- Por objetivos	2.403.247	2.127.241	-11,5
TOTAL	29.132.389	30.621.261	5,1

8.8.- Por lo que se refiere de forma más particular al concepto retributivo "complemento de productividad", en el cuadro 7 se desglosan los importes acreditados al personal de la Delegación en 1995 y 1996. Dentro del mismo no se incluye, sin embargo, el complemento correspondiente al Delegado, por tramitarse el pago de este concepto a todos los Delegados de manera centralizada. La gestión del complemento de productividad en la AEAT se encuentra regulada con detalle en varias Resoluciones del Director General y del Presidente, así como en diversas Circulares del Departamento de Recursos Humanos. En dicha normativa interna se establecen los seis fondos de productividad señalados en el cuadro y los requisitos y periodicidad de su tramitación.



8.9.- Con el objeto de verificar el efectivo cumplimiento de la citada normativa interna, el Tribunal ha revisado una muestra de perceptores de cada fondo de productividad. Los resultados obtenidos han sido en general satisfactorios, con pequeñas incidencias no relevantes. No ha podido comprobarse, sin embargo, la corrección de las cantidades asignadas en las liquidaciones por "mayor horario" (correspondientes a 1995) e "inspección" (1995 y 1996), dado que la documentación aportada por la Delegación no permite verificar las circunstancias particulares consideradas en cada caso.*

8.10.- En 1995 se pagó, en concepto de "gratificaciones extraordinarias", la cantidad de 714.000 pesetas y en 1996 la cantidad de 1.440.000 pesetas. En los expedientes de gratificación no se acreditó el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 23.3.d) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y en los correlativos de las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado. En efecto, las resoluciones de concesión no están motivadas y no se acredita en ellas que la gratificación corresponda a trabajos extraordinarios realizados fuera de la jornada normal de trabajo.*

8.11.- Las dietas y gastos de locomoción (que se tramitan por la Delegación pero se incluyen en nómina por la Delegación Especial) ascendieron en 1995 a 8,9 millones de pesetas. De este importe, 7,7 millones se imputaron al presupuesto interno de la Delegación y 1,2 millones a los presupuestos internos de diversos Departamentos de la AEAT, en concepto de dietas de formación, sindicales y de "convocatoria externa"⁽⁸⁾. En 1996, la cuantía de estos gastos ascendió a 8,1 millones de pesetas, de los cuales 7,1 millones se aplicaron al presupuesto interno de la

* Párrafos modificados en función de las alegaciones

⁽⁸⁾ Las dietas de "formación" se refieren a los cursos convocados por el Departamento de Recursos Humanos y las de "convocatoria externa" a los convocados por otros Departamentos de la AEAT.



Delegación. La cuantía de los gastos abonados por este concepto ha experimentado en los últimos años un considerable decremento (el 44% entre 1992 y 1996). Examinada una muestra de los expedientes de dietas y gastos de locomoción, se ha comprobado la corrección con carácter general tanto de los importes abonados como de su contabilización. Se han detectado, sin embargo, algunas deficiencias formales en la documentación justificativa, tales como la omisión en algunos expedientes de la orden de servicio, de la certificación de realización del mismo o de la justificación de algún extremo particular.

Gastos corrientes

8.12.- En el cuadro 8 se resumen los procedimientos de gestión aplicables a los gastos corrientes de la Delegación en los ejercicios fiscalizados, junto con la naturaleza del gasto y sus importes. El cuadro no contempla las indemnizaciones por razón del servicio, ya examinadas en el epígrafe anterior. De los citados procedimientos, únicamente el de Caja está atribuido a la Delegación. Los demás procedimientos de gestión se integran en el llamado "sistema de gestión de adquisiciones". Bajo este sistema, las actuaciones realizadas por la Delegación consisten únicamente en tramitar la solicitud, ante la Delegación Especial o los Servicios Centrales de la Agencia, y certificar, en su caso, la conformidad con los servicios realizados.

8.13.- La fiscalización ha cubierto "in situ" las actuaciones tanto de la Delegación como de la Delegación Especial de Castilla-La Mancha. En ninguno de estos dos ámbitos se han observado irregularidades de importancia. Todos los gastos tramitados se corresponden con el contenido de los conceptos presupuestarios a los que se han imputado y en todos ellos se ha cumplido la normativa general y la propia de la AEAT. Por otro lado, tampoco se han observado irregularidades de relevancia en los contratos sometidos a la Ley de Contratos de las



TRIBUNAL DE CUENTAS

Administraciones Públicas, si bien la fiscalización no ha alcanzado a la comprobación material del pago de estos contratos, ya que la documentación justificativa de los mismos se encuentra en la sede de la AEAT, al estar centralizados.

Cuadro 8 - Procedimientos de gestión de los gastos corrientes

(pesetas)

Procedimiento	Naturaleza de los principales gastos	1995	1996
Caja *	En general, gastos corrientes de cuantía inferior a 125.000 ptas. (material, suministros, etc...) y otros sin límite de cuantías (jurídicos, tributos, etc...).	25.279.668	28.913.066
Sin orden de compra	Suministro de energía eléctrica y comunicaciones postales y telefónicas.	39.723.807	43.584.144
Acuerdo Marco	Consumibles de informática y material de oficina no inventariable.	1.962.328	--
General (concurso)	Limpieza y seguridad.	13.088.858	8.205.444
Menor	Determinados gastos de cuantía superior a 125.000 ptas. (material de oficina, reparaciones, limpieza, etc...).	1.321.696	8.783.703
Otros	Arrendamiento de inmuebles.	534.195	512.934
TOTAL		81.910.552	89.999.291

* No se incluyen en el cuadro los gastos correspondientes a indemnizaciones por razón del servicio, tramitados por el procedimiento de Caja (7.742.469 ptas. en 1995 y 7.071.679 ptas. en 1996)



IX.- CONCLUSIONES

(Por razones prácticas, los comentarios a las "alegaciones de carácter general" referidas a este apartado figuran en los puntos 1.24 y 1.25 de este Informe).

9.1.- La presente fiscalización se inició a finales de 1996. En el transcurso de los primeros trabajos se presentaron limitaciones que impidieron realizar en dicho periodo la mayor parte de las comprobaciones programadas. En efecto, la AEAT se negó a facilitar el acceso del Tribunal, en régimen de consulta, al sistema informático de gestión de los tributos (Base de Datos Provincial), así como a entregarle los documentos en los que constase algún dato tributario (autoliquidaciones, declaraciones, etc...), al considerar, frente al criterio del Tribunal, que el artículo 113 de la LGT le impedía proporcionar dicha información. Ello obligó al Tribunal a realizar numerosas gestiones ante los responsables de la Agencia y a suspender las actuaciones fiscalizadoras durante un año, aproximadamente. Los trabajos pudieron ser reanudados tras la aprobación de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre (con la incorporación descrita en el punto 1.2) y la posterior actualización de las Directrices Técnicas, mediante acuerdo del Pleno del Tribunal de 28 de enero de 1998. En ellas se modificó el periodo objeto de fiscalización (en la forma que se indica en el punto 1.8) y el calendario de los trabajos.

9.2.- En el segundo periodo de desarrollo de las actuaciones el Tribunal no se ha enfrentado a limitaciones globales. En general, todos los procedimientos programados han podido desarrollarse, incluyendo las consultas necesarias a la Base de Datos Provincial (BDP). No obstante, se han presentado algunas limitaciones de ámbito más particular, que han impedido en ciertos casos desarrollar actuaciones de comprobación sobre la justificación de determinados apuntes contables o actuaciones de la Delegación. Entre estas limitaciones cabe destacar las siguientes:



a) La falta de entrega al Tribunal de documentación justificativa de una parte de los ingresos realizados en las entidades colaboradoras. *

b) Las insuficiencias de la actividad de planificación y del sistema de información de seguimiento de objetivos, así como la inexistencia de estudios de costes y de otros aspectos operativos de la gestión (que han impedido al Tribunal realizar el análisis de eficacia y de eficiencia previsto).

c) La falta de información o documentación sobre determinadas áreas de gestión, necesarias para poder ejercer de forma adecuada las actuaciones de control.

A.- Sobre el control interno

9.3.- Durante el periodo fiscalizado, el control interno sobre la gestión de los tributos observado en la Delegación fiscalizada presentaba importantes debilidades. Entre ellas, cabe destacar:

a) La inexistencia de un sistema adecuado de segregación de funciones y de formalización, motivación, autorización y revisión de las actuaciones.

b) Las insuficiencias del sistema de información para posibilitar el ejercicio de actuaciones de control, tanto interno como externo, al estar diseñado este sistema exclusivamente para agilizar las tareas de gestión. En efecto, dichas tareas se realizan en gran medida mediante actuaciones grabadas directamente en la BDP por pantalla, en muchas ocasiones destruyendo la información anterior, sin que quede rastro documental ni registro informático de las mismas.

* Inciso modificado en función de las alegaciones



c) Las insuficiencias y defectos del sistema de planificación de la gestión de los tributos, en el que no se han definido objetivos e indicadores adecuados ni existe un sistema de seguimiento fiable, además de no contar con estudios o informes sobre los aspectos operativos de la organización (costes, productividad, etc...). Estas insuficiencias han impedido al Tribunal realizar los pretendidos análisis de eficacia, eficiencia y economía.

9.4.- Por el contrario, el sistema de control interno establecido por la Delegación sobre el ámbito de su gestión interna es satisfactorio, en líneas generales; si bien las competencias de la Delegación en este ámbito de gestión son muy reducidas, según se indica en el punto 1.5.

B.- Sobre la actividad de gestión tributaria

9.5.- La actividad de gestión tributaria de la Delegación (al margen de la gestión de aduanas y de los impuestos especiales, que se analizan por separado) consiste fundamentalmente en dos tipos de actuaciones: las de información y asistencia al contribuyente y las de control sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Las actuaciones agrupadas en el primer tipo mencionado no han sido objeto de fiscalización, dada su naturaleza. Las del segundo tipo se refieren principalmente a dos ámbitos de actuación: las obligaciones tributarias periódicas y las declaraciones tributarias anuales. En el primero de dichos ámbitos, las tareas principales de la Delegación se centran en el mantenimiento y depuración de los censos de obligados (módulos y no módulos) y en la represión de los incumplimientos registrados en los pagos a cuenta. En el segundo ámbito, las tareas principales consisten en el procesamiento masivo de las declaraciones, la comprobación de las mismas y las actuaciones subsiguientes de control sobre los errores e incumplimientos detectados (paralelas, requerimientos, liquidaciones, devoluciones, etc...). En



todos estos ámbitos se han presentado insuficiencias de información y documentación, especialmente importantes en algunas áreas, lo que limita en gran medida, en estos casos, el alcance de las comprobaciones efectuadas y la interpretación de los resultados obtenidos. Estas insuficiencias son el resultado de la falta en muchos casos de formalización y justificación de las decisiones de gestión tributaria, algunas de ellas de gran trascendencia (por ejemplo, la liberación de declaraciones retenidas, la baja en el censo de obligados, el pase del expediente a la Inspección o el envío o no de un requerimiento, entre otras).*

9.6.- Por lo que se refiere a los censos de obligados, se ha analizado su contenido y las actividades de mantenimiento y depuración. A juicio del Tribunal, el contenido de los censos se ajusta a sus normas reguladoras y cumple razonablemente las características de integridad, corrección y actualidad. No obstante, se ha observado que un dato clave para el control de los incumplimientos (el “nivel de referencia”) no consta respecto de un alto porcentaje de obligados en módulos, por no haberse realizado la necesaria visita del Agente tributario para la toma de parámetros. En algunos otros casos este dato resulta poco fiable, al no haberse tenido en cuenta en su cálculo datos o parámetros ciertos ni objetivos. Las actividades de mantenimiento y depuración del censo, por su parte, presentan insuficiencias de información, así como una defectuosa documentación de las actuaciones. Es destacable la inactividad de la Delegación frente a los numerosos casos de contribuyentes a los que no se ha podido notificar o que no contestan a los requerimientos.*

9.7.- La represión de los incumplimientos de las obligaciones tributarias periódicas presenta algunas diferencias en el ámbito de los obligados en régimen de módulos respecto de los obligados en no módulos. En este último ámbito, el control se lleva a cabo mediante cartas-comunicación (relativas al incumplimiento de un único trimestre) y requerimientos (relativos a

* Párrafos modificados en función de las alegaciones



todos los incumplimientos del ejercicio corriente y del anterior). En cuanto a los obligados en módulos, existen dos procesos de requerimientos (IRPF e IVA) y un tercero denominado “Regularización mediante acta de inspección”. La fiscalización de todos estos procesos de control ha puesto de relieve numerosas deficiencias procedimentales, centradas principalmente en el alto número de notificaciones fallidas y la insuficiente justificación de las decisiones adoptadas. Es de destacar, también en estos procesos, la inactividad de la Delegación frente a los numerosos contribuyentes a los que no se ha podido notificar o que no contestan a los requerimientos.

9.8.- Las mismas deficiencias son predicables de los procesos denominados por la Agencia CIDA y CAIN. El primero de ellos se dirige al control sobre la presentación y el contenido de las declaraciones informativas anuales (retenciones de IRPF, IVA y operaciones con terceros). El segundo, por su parte, está destinado al control del ingreso efectivo de las retenciones declaradas.

9.9.- Respecto de las declaraciones tributarias anuales, se ha comprobado la gestión de los diversos procesos, entre los que se encuentran el tratamiento informático masivo, las liquidaciones paralelas, determinadas comprobaciones y los requerimientos. Durante el periodo fiscalizado todos ellos se realizaron conforme a la normativa de gestión correspondiente y a las directrices de control establecidas por la AEAT a través de comunicaciones y de los Manuales de procedimiento. No se han encontrado irregularidades significativas en el cumplimiento de la legalidad ni en el de las directrices generales de la AEAT. Por el contrario, se han observado abundantes deficiencias formales, entre las que cabe destacar la aparición de numerosos errores de grabación y la insuficiente justificación, en bastantes casos, de determinadas actuaciones (por ejemplo, de los motivos de retención de algunas declaraciones, o de su liberación).



TRIBUNAL DE CUENTAS

C.- Sobre la actividad de recaudación

9.10.- La actividad de recaudación de la Delegación se centra mayoritariamente en la gestión del procedimiento de apremio, habida cuenta que la tramitación de los ingresos en voluntaria realizados en las entidades colaboradoras corresponde a los Servicios Centrales de la AEAT. En la revisión de los expedientes de apremio se ha observado que, en la mayoría, no consta la providencia de apremio y, en muchos otros, la providencia de embargo. Se han encontrado también en varios expedientes otras deficiencias procedimentales, tales como la falta de información sobre las actuaciones de investigación de bienes y derivación de responsabilidad o la falta de documentación justificativa de otras actuaciones esenciales (como la justificación del ingreso, la anotación en el Registro Mercantil de deudores fallidos o las comprobaciones encaminadas a la rehabilitación de créditos incobrables).*

D.- Sobre la actividad de inspección

9.11.- Durante el periodo fiscalizado, la planificación de la actividad de inspección, en lo que afecta a los objetivos asignados a la Delegación fiscalizada, presentó significativas insuficiencias. Las principales son: la inexistencia de documentación acreditativa de un proceso de planificación plurianual; la escasa participación de la Delegación en la selección de los colectivos de riesgo y en la determinación de los programas de inspección a desarrollar, lo que impidió ponderar correctamente las peculiaridades de su ámbito territorial; y la falta de explicitación de los criterios

* Inciso modificado en función de las alegaciones



que han presidido las actuaciones inspectoras, así como de su justificación mediante estudios detallados sobre la distribución del fraude. Los resultados obtenidos en el examen de los expedientes en que se concreta la actuación inspectora fueron en términos generales favorables, si bien se han observado deficiencias de carácter procedimental. Entre éstas destacan: la omisión en bastantes expedientes de documentación o diligencias; errores en los documentos de representación; y la falta de apertura de expediente sancionador en varios casos de desatención de los requerimientos (algunos reiterados). En ningún expediente consta la documentación aportada por el interesado, en la que se basa la decisión adoptada.*

E.- Sobre la actividad de gestión de aduanas e impuestos especiales

9.12.- En la gestión de aduanas e impuestos especiales no se han encontrado incumplimientos legales significativos. Únicamente cabe señalar la existencia, aunque en mucha menor medida que en las otras áreas analizadas, de algunos defectos formales; en concreto, en los documentos aduaneros y en los expedientes de exención del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.*

F.- Sobre la Cuenta de Tributos

9.13.- El Tribunal no ha podido culminar la comprobación material de la Cuenta de Tributos de la Delegación, debido a la falta de entrega al Tribunal por la AEAT de documentación justificativa de una parte de los ingresos efectuados en las entidades colaboradoras. Esta limitación parcial es,

* Párrafos modificados en función de las alegaciones



sin embargo, la única circunstancia significativa que afecta a la verificación por el Tribunal de la representatividad contable de la gestión de los tributos.*

G.- Sobre la gestión interna

9.14.- El resultado de las comprobaciones efectuadas permite al Tribunal emitir una opinión favorable sobre la gestión interna de la Delegación, tanto en lo referido a la contabilización de las operaciones como al cumplimiento de la legalidad en materia de personal, gastos y contratación. Únicamente han aparecido algunas deficiencias de escasa relevancia en la documentación de los expedientes de personal, en los de dietas y gastos de locomoción y en los de gastos de formación. Por otro lado, las resoluciones de concesión de gratificaciones extraordinarias no están motivadas y no se acredita en ellas que se refieran a trabajos extraordinarios realizados fuera de la jornada normal de trabajo.

* Párrafo modificado en función de las alegaciones



X.- RECOMENDACIONES

Comentarios a las alegaciones: Las recomendaciones que siguen se refieren, como es lógico, a los resultados obtenidos por el Tribunal en sus comprobaciones, referidas al ámbito temporal de la fiscalización (ejercicios de 1995 a 1997), en cuyo contexto resultan plenamente coherentes y, a juicio del Tribunal, necesarias para la mejora de la gestión de la AEAT. El Tribunal no puede pronunciarse sobre posibles medidas de mejora que, según indican las alegaciones, hayan sido adoptadas por la Agencia con posterioridad, al no haber sido objeto de verificación. Por otro lado, las recomendaciones se refieren a sistemas y procedimientos que no han sido establecidos de forma particular por la Delegación de Ciudad Real, sino que han sido implantados por la Agencia con el carácter de generales y comunes a todas las Oficinas territoriales de la misma, por lo que las recomendaciones deben adoptar también dicha naturaleza, sin que ello implique juicio o conclusión alguna sobre la gestión realizada en otras Delegaciones.

10.1.- El Tribunal considera necesario que se refuerce el sistema de control interno establecido sobre la gestión de los tributos. Para ello, se recomienda implantar las medidas oportunas para conseguir:

a) Mejorar el sistema de información de las actuaciones practicadas, conservando a disposición de los órganos de control, interno y externo, los registros históricos de las más relevantes: bien ampliando el contenido de la BDP o bien creando ficheros específicos al efecto.

b) Un mayor rigor en la motivación formal de las decisiones que se adoptan por pantalla y en la justificación documental (o por medios electrónicos fiables) de todas las actuaciones de gestión de los tributos.*

* Inciso modificado en función de las alegaciones



c) Establecer un sistema interno de revisión periódica (exhaustiva o por muestreo) de las actuaciones que pudieran incorporar más riesgos de errores o perjuicios para el Tesoro.

10.2.- Se estima igualmente necesario que la Delegación agote las posibilidades existentes para culminar las notificaciones. Se debe establecer, asimismo, un sistema automático y adecuado para el tratamiento de las situaciones en las que no resulta posible notificar al contribuyente o en las que éste desatiende los requerimientos de la Agencia. La adopción de estas medidas se ve facilitada por la normativa vigente, que dispone que la comunicación de un domicilio válido a efectos tributarios es una obligación ineludible de los contribuyentes, cuyo incumplimiento es sancionable. Además, la imposibilidad de localizar a un empresario o profesional es incompatible, desde un punto de vista lógico, con la situación en alta de su empresa, industria o comercio, por lo que debería analizarse por la Agencia la adopción de medidas al respecto (como por ejemplo, su baja provisional) en tanto no fuese posible su localización, impulsando, si fuese preciso, las modificaciones normativas necesarias. En el caso de no atención a los requerimientos de la AEAT, deben aplicarse las sanciones establecidas al efecto y, en su caso, pasarse las actuaciones más relevantes a la Inspección.*

10.3.- Se recomienda también la mejora del sistema de control de los incumplimientos. En primer lugar, parece necesario que los objetivos a cumplir se adecuen a los medios disponibles. De este modo, se considera más eficiente reducir las actuaciones masivas propias de las campañas exhaustivas y ampliar las actuaciones dirigidas a colectivos cuidadosamente seleccionados, basándose en criterios objetivos y de eficacia (por tramos de presunto fraude, por el origen de la información, por la naturaleza de los colectivos, etc...). En definitiva, se recomienda que se

* Párrafo modificado en función de las alegaciones



TRIBUNAL DE CUENTAS

analice la conveniencia de intensificar las actuaciones sobre los contribuyentes de mayor riesgo y mayor fraude, reduciendo las actuaciones sobre el resto a campañas de carácter básicamente ejemplarizante.*

10.4.- Resulta conveniente también que se mejore la actividad de planificación formal relativa a todas las áreas de gestión de los tributos en el ámbito de la Delegación. A tal efecto, deberían definirse objetivos e indicadores válidos y adecuados; cuantificarse los mismos de modo proporcionado a los medios disponibles; y mejorarse el sistema de seguimiento y control de dichos indicadores. Además, todas estas actuaciones deberían estar debidamente formalizadas y documentadas. En particular, se recomienda fundamentar de modo exhaustivo la planificación de las actividades de gestión tributaria e inspección de los tributos mediante estudios suficientemente detallados sobre el fraude.

Madrid, 30 de octubre de 2001

EL PRESIDENTE

Ubaldo NIETO DE ALBA

* Párrafo modificado en función de las alegaciones



TRIBUNAL DE CUENTAS

ÍNDICE DE CUADROS



<u>CUADRO</u>	<u>CONTENIDO</u>	<u>PÁGINA</u>
1	Declaraciones tributarias anuales. Delegación de Ciudad Real.	61
2	Deficiencias observadas en el análisis de las declaraciones tributarias anuales.	64
3	Deudas tributarias canceladas en procedimiento ejecutivo. Ejercicio de 1996.	69
4	Programas de inspección de la Delegación de Ciudad Real. Ejercicio de 1996.	76
5	Actuaciones inspectoras de la Delegación de Ciudad Real. Ejercicio 1995-1997.	77
6	Actas de inspección culminadas en 1996.	78
7	Desglose del complemento de productividad abonado en 1995 y 1996.	95
8	Procedimientos de gestión de los gastos corrientes.	98



TRIBUNAL DE CUENTAS

ANEXOS

Anexo 1.- Recaudación tributaria neta del Estado en 1995, por Delegaciones

Orden relativo		Delegación	importe en millones ptas.	%	%
parcial	total				
1	1	Madrid	5.338.066	70,92	44,01
2	2	Barcelona	2.188.564	29,08	18,04
RECAUDACIÓN > 1.000.000 MILL. PTAS.			7.526.630	100,00	62,05
1	3	Valencia	490.149	19,36	4,04
2	4	Sevilla	334.714	13,22	2,76
3	5	Zaragoza	256.421	10,13	2,11
4	6	Vizcaya	250.940	9,91	2,07
5	7	A Coruña	218.908	8,65	1,80
6	8	Illes Balears	169.091	6,68	1,39
7	9	Alicante	160.937	6,36	1,33
8	10	Cantabria	153.840	6,08	1,27
9	11	Asturias	153.784	6,07	1,27
10	12	Málaga	123.255	4,87	1,02
11	13	Tarragona	113.250	4,47	0,93
12	14	Girona	106.600	4,21	0,88
RECAUDAC. ENTRE 100.000 Y 1.000.000 MILL.PTAS.			2.531.889	100,00	20,87
1	15	Cádiz	96.399	5,50	0,79
2	16	Murcia	91.877	5,25	0,76
3	17	Las Palmas de Gran Canaria	85.309	4,87	0,70
4	18	Castellón	80.623	4,60	0,66
5	19	Valladolid	76.280	4,36	0,63
6	20	Granada	70.397	4,02	0,58
7	21	Vigo	70.324	4,02	0,58
8	22	León	70.074	4,00	0,58
9	23	Santa Cruz de Tenerife	68.725	3,92	0,57
10	24	Burgos	63.320	3,62	0,52
11	25	Córdoba	62.265	3,56	0,51
12	26	Salamanca	56.885	3,25	0,47
13	27	Toledo	55.569	3,17	0,46
14	28	La Rioja	53.509	3,06	0,44
15	29	Pontevedra	52.927	3,02	0,44
16	30	Badajoz	50.919	2,91	0,42
17	31	Lleida	49.339	2,82	0,41
18	32	Gijón	48.715	2,78	0,40
19	33	Huelva	43.788	2,50	0,36
20	34	Ciudad Real	42.125	2,41	0,35
21	35	Jaén	39.420	2,25	0,32
22	36	Guipúzcoa	33.478	1,91	0,28
23	37	Albacete	32.474	1,85	0,27
24	38	Cáceres	31.747	1,81	0,26
25	39	Almería	31.122	1,78	0,26
26	40	Ourense	28.716	1,64	0,24
27	41	Lugo	28.368	1,62	0,23
28	42	Cuenca	28.244	1,61	0,23
29	43	Huesca	27.252	1,56	0,22
30	44	Jerez de la Frontera	25.490	1,46	0,21
31	45	Segovia	23.627	1,35	0,19
32	46	Guadalajara	23.061	1,32	0,19
33	47	Cartagena	20.715	1,18	0,17
34	48	Palencia	18.948	1,08	0,16
35	49	Teruel	15.874	0,91	0,13
36	50	Ávila	15.564	0,89	0,13
37	51	Zamora	15.304	0,87	0,13
38	52	Soria	12.947	0,74	0,11
39	53	Ceuta	5.774	0,33	0,05
40	54	Melilla	3.810	0,22	0,03
RECAUDACIÓN < 100.000 MILL. PTAS.			1.751.304	100,00	14,44
1	55	Navarra	-172	0,22	0,00
2	56	Álava	-76.947	99,78	-0,63
RECAUDACIÓN NEGATIVA			-77.119	100,00	-0,64
--	--	D.Gral. Tesoro	396.947	--	3,27
TOTAL			12.129.651	--	100,00

Fuente: Informe Anual de Recaudación Tributaria. Servicio de Auditoría Interna AEAT.

Anexo 2.- Actividades de mantenimiento y depuración del censo de obligados. Delegación de Ciudad Real, ejercicio de 1996

I.- Actividad de mantenimiento (tramitación de los modelos 036 y 037)

Tipo de obligaciones	Número de obligaciones		
	Altas	Bajas	Modificaciones
1.- Mod.110/111-Retenc.IRPF	3.019	2.260	1.559
2.- Mod.130/131-Pagos fracc.IRPF	4.326	6.678	3.460
3.- Mod.202-Imp.Sociedades	869	539	1.062
4.- Mod.300/310-IVA	4.790	4.442	1.835
5.- Otras obligaciones	50	4	50
6.- TOTAL OBLIGACIONES (1 a 5)	13.054	13.923	7.966
7.- Nº de contribuyentes	6.294	8.194	--

NOTA.- Téngase en cuenta que un mismo contribuyente puede estar sujeto a más de una obligación tributaria periódica.

II.- Actividad de depuración "origen otros", cruce con IAE y actividades sin local

Contribuyentes	Origen "otros"	Cruce IAE	Activ.sin local
1.- Colectivo inicial a depurar	5.109	1.248	2.165
2.- Cartas emitidas	3.588	1.186	989
3.- Porcentaje s/ colectivo inicial (2) / (1)	70,2%	95,0%	45,7%
4.- Atendidas y depurados de oficio	3.482	789	6
5.- Porcentaje s/ cartas emitidas (4) / (2)	97,0%	66,5%	0,6%
6.- Pendientes de depurar (1) - (4)	1.627	459	2.159
7.- Porcentaje s/ colectivo inicial (6) / (1)	31,8%	36,8%	99,7%

III.- Depuración del censo de obligados mediante barrido de locales

Actividades	Datos acumulados al 31 de diciembre de:		
	1995	1996	1997
Censo de contribuyentes IAE	34.433	37.783	42.712
Visitados	4.316	13.852	18.919
<i>Datos correctos</i>	4.210	13.636	18.682
<i>Altas, bajas y modif.datos</i>	14	79	155
<i>Pendientes</i>	92	137	82
Actividades que no figuraban en censo	32	83	83
<i>Situación correcta</i>	2	55	55
<i>Altas</i>	15	20	20
<i>Pendientes</i>	15	8	8
Incidencias	399	1.760	2.833
<i>Local inexistente o cerrado</i>	263	1.432	2.390
<i>Otras</i>	136	328	443

IV.- Depuración mediante cruce con Índice Entidades y requerim. a no declarantes del IS

Contribuyentes	Número
1.- Presuntos incumplidores	1.365
2.- Requerimientos emitidos	1.231
3.- Porcentaje sobre los presuntos incumplidores (2) / (1)	90,2%
4.- Requerimientos notificados	744
5.- Porcentaje sobre los requerimientos emitidos (4) / (2)	60,4%
6.- Respuestas (7) + (8) + (9)	442
7.- <i>Ingresan o presentan</i>	115
8.- <i>Baja provisional</i>	321
9.- <i>Otras</i>	6

Anexo 3.- Gestión de incumplimientos: actividades de cartas-comunicación y requerimientos. Delegación de Ciudad Real, ejercicios de 1995 a 1997

I.- Evolución de los datos por campañas trimestrales

Periodo (Año y trimestre)	Presuntos incumpl. (1)	Requerimientos integrales emitidos			%	Recaudación	
		Cartas - comunic. (2)	Requerimientos (3)	TOTAL (4)=(2)+(3)		total	media
						(mill.ptas) (6)	(miles ptas) (7)=(6)/(4)
95-1T	13.562	288	243	531	4,0	22,55	42,47
95-2T	12.642	452	371	823	6,7	31,65	38,46
95-3T	10.203	464	367	831	8,5	17,91	21,55
95-4T	10.030	617	585	1.202	12,7	58,34	48,54
promedio/95	11.609	455	392	847	7,6	32,61	38,51
96-1T	7.197	305	240	545	8,0	27,39	50,26
96-2T	7.336	431	363	794	11,5	15,54	19,57
96-3T	7.181	395	321	716	10,8	18,82	26,28
96-4T	8.510	491	451	942	11,8	33,65	35,72
promedio/96	7.556	406	344	749	10,6	23,85	31,83
97-1T	5.076	242	246	488	10,2	11,82	24,22
97-2T	6.541	385	326	711	11,4	7,76	10,94
97-3T	5.544	569	442	1.011	18,2	13,36	13,21
promedio/97	5.720	399	338	737	13,4	10,99	14,91

II.- Desglose de los datos del 4º trimestre de 1996, por nivel de presunto fraude

Nivel de referencia (pesetas)	Presuntos incumpl. (1)	Requerimientos integrales emitidos			%	Recaudación	
		Cartas - comunic. (2)	Requerimientos (3)	TOTAL (4)=(2)+(3)		total	media
						(mill.ptas) (6)	(miles ptas) (7)=(6)/(4)
Sin nivel de referencia	5.224	0	0	0	0,0	0,00	---
1 a 100.000	2.427	335	258	593	24,4	4,68	7,93
100.000 a 500.000	674	119	153	272	40,4	15,84	58,24
500.000 a 1.000.000	100	19	20	39	39,0	5,78	148,21
Más de 1.000.000	85	18	20	38	44,7	7,33	192,89
Total Delegac.	8.510	491	451	942	11,8	33,65	35,72

Fuente: Base de Datos Provincial (BDP) de la Delegación de la AEAT en Ciudad Real - aplicación INFO.

Anexo 4.- Gestión de incumplimientos en el régimen de módulos. Delegación de Ciudad Real, ejercicio de 1996

I.- Mod. 131 "Pagos fraccionados IRPF - módulos"

Nivel de referencia (pesetas)	Presunt. incumpl. (1)	Cartas-aviso y trámite audiencia			Liquidaciones provisionales		
		Emitidas *	%	Ingresado (mill.ptas.)	Emitidas	%	Ingresado (mill.ptas.)
		(2)	(3)=(2)/(1)	(4)	(5)	(6)=(5)/(2)	(6)
Sin nivel de referencia	3.681	979	26,6	2,69	0	0,0	0,00
1 a 15.000	99	32	32,3	0,18	0	0,0	0,00
15.000 a 50.000	1.229	1.153	93,8	6,40	697	60,5	12,16
50.000 a 100.000	314	297	94,6	2,03	196	66,0	7,60
100.000 a 250.000	133	129	97,0	1,83	87	67,4	4,78
250.000 a 500.000	2	2	100,0	0,00	1	50,0	0,00
Más de 500.000	0	0	--	0,00	0	--	0,00
Total	5.458	2.592	47,5	13,13	981	37,8	24,54

II.- Mod. 310 "Pagos fraccionados IVA - módulos"

Nivel de referencia (pesetas)	Presunt. incumpl. (1)	Cartas-aviso y trámite audiencia			Liquidaciones provisionales		
		Emitidas *	%	Ingresado (mill.ptas.)	Emitidas	%	Ingresado (mill.ptas.)
		(2)	(3)=(2)/(1)	(4)	(5)	(6)=(5)/(2)	(6)
Sin nivel de referencia	1.541	530	34,4	2,67	0	0,0	0,00
1 a 15.000	44	7	15,9	0,20	0	0,0	0,00
15.000 a 50.000	352	212	60,2	1,01	138	65,1	0,00
50.000 a 100.000	224	138	61,6	1,77	74	53,6	0,00
100.000 a 250.000	155	99	63,9	2,50	57	57,6	0,00
250.000 a 500.000	23	14	60,9	0,22	8	57,1	0,00
Más de 500.000	1	0	--	0,00	0	--	0,00
Total	2.340	1.000	42,7	8,37	277	27,7	0,00

* Emitidas: - tramo sin nivel de referencia = cartas-aviso
- resto de tramos = trámite de audiencia

III.- Regularización módulos mediante acta de inspección

Tipo de modelo	Nº actas	Importe (miles ptas.)	
		Total	Medio
mod. 131-IRPF	19	4.946,4	260,3
mod. 310-IVA	19	16.243,0	854,9
Total	38	21.189,4	557,6

Fuente: Base de Datos Provincial (BDP) de la Delegación de la AEAT en Ciudad Real - aplicación INFO.

Anexo 5.- Resultado de la gestión administrativa de los incumplimientos. Delegación de Ciudad Real, ejercicio de 1996.

I.- Módulos (modelos 131 + 310)

Trámites	número	porcentajes
Presuntos incumplimientos (1)	7.798	
<u>Cartas-aviso</u>		
Emitidas (2)	1.509	19,4 (2)/(1)
Atendidas (3)	683	45,3 (3)/(2)
No atendidas (o no notificadas) (4)	826	54,7 (4)/(2)
<u>Cartas-trámite de audiencia</u>		
Emitidas (5)	2.083	26,7 (5)/(1)
Notificadas (6)	1.911	91,7 (6)/(5)
Pdtes. de notificar / no notificadas (7)	172	8,3 (7)/(5)
Atendidas (8)	288	15,1 (8)/(6)
Liquidaciones provisionales a emitir (9)	1.623	84,9 (9)/(6)
<u>Liquidaciones provisionales</u>		
Emitidas (10)	1.258	77,5 (10)/(9)
Notificadas (11)	895	71,1 (11)/(10)
Pdtes. de notificar / no notificadas (12)	363	28,9 (12)/(10)

II.- No módulos (modelos 110 + 130 + 300)

Trámites	número	porcentajes
Presuntos incumplimientos (1)	33.850	
<u>Cartas-comunicación</u>		
Emitidas (2)	631	1,9 (2)/(1)
Atendidas (3)	318	50,4 (3)/(2)
No atendidas (o no notificadas) (4)	313	49,6 (4)/(2)
<u>Requerimientos</u>		
Emitidos (5)	1.209	3,6 (5)/(1)
Notificados (6)	877	72,5 (6)/(5)
Pdtes. de notificar / no notificados (7)	332	27,5 (7)/(5)
Atendidos (8)	421	48,0 (8)/(6)
No atendidos (9)	456	52,0 (9)/(6)

Fuente: Base de Datos Provincial (BDP) de la Delegación de la AEAT en Ciudad Real - aplicación INFO.

Anexo 6 - Campañas CIDA. Delegación de Ciudad Real, ejercicios de 1995 y 1996

REQUERIMIENTOS	CIDA - 190/191		CIDA - 347/348		CIDA - 390/391/392		TOTAL		
	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996	Variac.
1.- Presuntos incumplidores	626	541	1.073	898	1.729	1.427	3.428	2.866	-16%
2.- Requerimientos emitidos	338	281	274	177	255	285	867	743	-14%
3.- Porcentaje s/ incumplidores (2) / (1)	54%	52%	26%	20%	15%	20%	25%	26%	1%
4.- Requerimientos notificados	284	237	241	141	220	247	745	625	-16%
5.- Porcentaje s/ emitidos (4) / (2)	84%	84%	88%	80%	86%	87%	86%	84%	-2%
6.- Requerimientos atendidos	135	113	101	67	137	98	373	278	-25%
7.- Porcentaje s/ notificados (6) / (4)	48%	48%	42%	48%	62%	40%	50%	44%	-6%
8.- Procedentes	s.d.	111	s.d.	63	132	94	s.d.	268	---
9.- Porcentaje s/ atendidos (8) / (6)	---	98%	---	94%	96%	96%	---	96%	---
10.- Presentan	76	90	68	53	73	73	217	216	0%
11.- Porcentaje s/ atendidos (10) / (6)	56%	80%	67%	79%	53%	74%	58%	78%	20%

Fuente: Base de Datos Provincial (BDP) de la Delegación de la AEAT en Ciudad Real - aplicación INFO.

Anexo 7 - Campañas CAIN. Delegación de Ciudad Real.
Ejercicios de 1995 y 1997

ACTUACIONES	TOTAL		
	1995	1996	Variac.
1.- Presuntos incumplidores	264	298	13%
2.- Requerimientos emitidos	73	163	123%
3.- Porcentaje sobre incumplidores (2) / (1)	28%	55%	27%
4.- Propuestas de liquidación	43	104	142%
5.- Porcentaje sobre requer.emitidos (4) / (2)	59%	64%	5%
6.- Liquidaciones provisionales	39	94	141%
7.- Porcentaje sobre propuestas (6) / (4)	91%	90%	0%
8.- Autoliquidaciones presentadas	5	11	120%
9.- Porcentaje sobre requer.emitidos (8) / (2)	7%	7%	0%

Fuente: Base de Datos Provincial (BDP) de la Delegación de la AEAT en Ciudad Real - aplicación INFO.

Anexo 8.- CUENTA DE TRIBUTOS ESTATALES Y REC. DE OTRAS ADM. Y ENTES PÚBLICOS DE LA DELEGACIÓN DE CIUDAD REAL EJERCICIOS DE 1995 Y 1996

1ª PARTE: CUENTA DE TRIBUTOS ESTATALES

(millones de pesetas)

I.-Presupuesto corriente.	Dchos. Reconoc. Brutos		Recaudación bruta		Devoluciones		Otras anulac. y cancelac.		Saldo pto. de cobro	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996
IRPF										
Declaraciones anuales	28.378	30.423	27.684	27.344	8.663	9.233	128	105	566	2.974
Ingresos a cuenta	5.102	5.380	4.945	5.329	8.637	9.100	48	13	109	38
Liquidaciones practicadas	22.654	24.180	22.417	21.560	23	31	49	14	206	2.566
	622	863	322	435	3	109		78	251	350
IMP. SOCIEDADES										
Declaraciones anuales	3.539	3.975	3.215	3.668	337	284	32	72	232	235
Ingresos a cuenta	1.912	1.984	1.727	1.966	331	241	7	9	178	9
Liquidaciones practicadas	1.213	1.514	1.211	1.508	4	1	2	2	300,0	4
	414	477	277	194	2	22	24	61	113	222
CAP. 1 "IMP. DIRECTOS"										
IVA	31.917	34.398	30.899	31.012	9.000	9.497	160	177	888	3.209
Operaciones interiores	22.348	18.662	21.552	17.249	3.604	3.201	213	455	593	958
Liquidaciones practicadas	14.183	15.359	13.835	14.924	3.568	3.175	61	74	287	361
Importaciones	7.628	2.258	7.628	2.258	16	28	152	381	296	597
Imp. Esp s/ bebidas alcohólicas	58	29	38	29	0	0	0	0	0	0
Imp. Esp s/ hidrocarburos	302	232	275	213	20	6	0	8	20	11
I Det. Med. Transp.	958	917	957	915	3	6	0	0	1	2
Otros Imp. Indirectos	76	60	30	59	68	29	28	1	18	0
CAP. 2 "IMP. INDIRECTOS"										
CAP. 3 "TASAS Y OTR. INGR."	23.742	19.900	22.882	18.455	3.695	3.242	241	464	649	971
	734	979	254	252	6	24	109	211	371	516
TOTAL	56.393	55.277	54.005	49.729	12.701	12.763	510	852	1.878	4.696

II.-Presupuestos cerrados	Saldo a 1/1 y rectificaciones		Recaudación bruta		Dchos. anulados+cancelac.		Saldo pto. de cobro	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996
IRPF								
Declaraciones anuales	1.152	1.374	242	453	229	183	681	738
Ingresos a cuenta	104	156	45	81	17	12	42	63
Liquidaciones practicadas	393	480	72	201	47	42	274	247
	655	728	123	171	165	129	365	428
I. SOCIEDADES								
Declaraciones anuales	609	673	195	108	102	131	312	434
Ingresos a cuenta	101	181	96	2	2	3	3	176
Liquidaciones practicadas	503	490	95	105	100	128	308	257
CAP. 1 "IMP. DIRECTOS"								
IVA	1.761	2.047	437	561	331	314	983	1.172
Operaciones interiores	2.316	2.184	212	159	592	277	1.512	1.748
Liquidaciones practicadas	481	550	158	93	130	51	193	406
Importaciones	1.835	1.634	54	66	462	225	1.319	1.342
Imp. Esp s/ bebidas alcohólicas	138	157	0	16	0	0	0	0
Imp. Esp s/ hidrocarburos	378	406	6	12	0	15	372	379
I Det. Med. Transp.	0	1	0	0	0	0	0	1
Otros Imp. Indirectos	252	183	3	24	120	74	129	85
CAP. 2 "IMP. INDIRECTOS"								
CAP. 3 "TASAS Y OTR. INGR."	3.084	2.931	221	211	712	369	2.151	2.351
	781	857	164	155	225	229	392	473
TOTAL	5.628	5.835	822	927	1.268	912	3.536	3.996

2ª PARTE: CUENTA DE LOS RECURSOS DE OTRAS ADMINISTRACIONES Y ENTES PÚBLICOS

	Saldo a 1/1+Rect.+Liquid.		Recaudación bruta		Devoluciones		Otras anulac. y cancelac.		Saldo pto. de cobro	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996
TOTAL										
	710	694	541	573	21	15	55	29	114	93

TOTAL CUENTA (excepto operaciones extrapresupuestarias)

CONCEPTO	Derechos a cobrar brutos		Recaudación bruta		Devoluciones		Otras anulac. y cancelac.		Saldo pto. de cobro	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996
Presupuesto corriente	56.393	55.277	54.005	49.729	12.701	12.763	510	852	1.878	4.696
Presupuestos cerrados	5.626	5.835	822	927	0	0	1.268	912	3.537	3.996
Recursos de otras Admónes	710	694	541	573	21	15	55	29	114	93
TOTAL	62.729	61.806	55.368	51.229	12.722	12.778	1.833	1.793	5.529	8.785

ANEXO 9 - GASTOS PRODUCIDOS POR LA GESTIÓN DE LA DELEGACIÓN DE CIUDAD REAL, EJERCICIOS DE 1995, 1996 Y 1997

a) Presupuesto interno de la Delegación

Clasificación económica del gasto	Obligaciones reconocidas				% variación			Estructura 1997
	1995	1996	1997		1996/95	1997/96	1997/95	
16204 Acción Social	199.000	160.000	160.000		-19,6	0,0	-19,6	0,2%
202 Arrendamiento de edificios y otras construcciones	265.104	0	0		-100,0	-	-100,0	-
21200 Mantenimiento y conservación de edificios	1.630.123	2.181.295	3.454.211		33,8	58,4	111,9	3,4%
21500 Mantenimiento y conservación de fotocopiadoras	1.225.679	1.345.875	845.748		9,8	-37,2	-31,0	0,8%
Otros conceptos del art. 21 "reparación, mantenim. y conserv."	645.882	375.832	848.358		-41,8	125,7	31,3	0,8%
220 Material de oficina	6.407.224	7.939.017	6.236.618		23,9	-21,4	-2,7	6,1%
22100 Energía eléctrica	15.749.889	16.743.139	15.085.579		6,3	-9,9	-4,2	14,8%
Otros subconceptos del concepto 221 "suministros"	1.662.962	1.415.294	1.753.352		-14,9	23,9	5,4	1,7%
22200 Comunicaciones telefónicas	9.565.853	9.532.038	8.917.413		-0,4	-6,4	-6,8	8,8%
22201 Comunicaciones postales	13.855.112	16.698.315	20.400.768		20,5	22,2	47,2	20,1%
22502 Tributos locales	4.463.878	4.754.358	4.898.055		6,5	3,0	9,7	4,8%
Atenciones protocolarias	200.000	199.001	146.980		-0,5	-26,1	-26,5	0,1%
Jurídicos-contenciosos	12.513.584	14.924.635	15.388.905		19,3	3,1	23,0	15,1%
Otros subc.del 226 "Gastos diversos" y 223 "Transportes"	30.361	5.814	0		-80,9	-100,0	-100,0	-
22700 Limpieza y aseo	9.133.545	9.337.356	9.566.378		2,2	2,5	4,7	9,4%
22701 Seguridad	3.751.663	3.605.460	3.605.460		-3,9	0,0	-3,9	3,5%
Otros subc.del 227 "Trabajos realizados por otras empresas"	416.741	1.361.319	2.487.247		226,7	82,7	496,8	2,4%
230 Dietas	3.180.877	2.773.185	3.050.855		-12,8	10,0	-4,1	3,0%
231 Gastos de locomoción	4.561.592	4.298.494	4.609.491		-5,8	7,2	1,1	4,5%
63005 Inversiones de reposición de mobiliario y enseres	193.952	199.984	198.131		3,1	-0,9	2,2	0,2%
SUMA	89.653.021	97.850.411	101.653.549		9,1	3,9	13,4	100%

b) Nóminas de personal (presupuesto de la Delegación Especial)

Clasificación económica del gasto	Obligaciones reconocidas				% variación			Estructura 1997
	1995	1996	1997		1996/95	1997/96	1997/95	
Retribuciones básicas	324.510.756	331.875.516	326.173.052		2,3	-1,7	0,5	56,5%
Retribuciones complementarias	205.015.925	208.187.423	202.947.778		1,5	-2,5	-1,0	35,1%
Complemento de productividad	32.594.518	32.873.900	40.602.965		0,9	23,5	24,6	7,0%
Gratificaciones extraordinarias	714.000	1.440.000	1.579.520		101,7	9,7	121,2	0,3%
Otros	10.034.456	5.668.930	6.247.980		-43,5	10,2	-37,7	1,1%
SUMA	572.869.655	580.045.769	577.551.295		1,3	-0,4	0,8	100%

c) TOTAL GASTOS

TOTAL	662.522.676	677.896.180	679.204.844	2,3	0,2	2,5
--------------	--------------------	--------------------	--------------------	------------	------------	------------

Anexo 10 - Efectivos de personal de la Delegación de Ciudad Real al 7 de noviembre de 1996.

a) Puestos ocupados

Grupo	Dependencia						TOTAL	%
	Gestión Tributaria	Recaudación	Inspección	Aduanas	Informática	Secret. Gral. y otros		
A	1	1	3	1	0	2	8	3,7
B	12	9	7	3	1	2	34	15,8
C	24	19	12	2	5	2	64	29,8
D	30	4	6	0	16	25	81	37,7
E	0	0	0	0	0	2	2	0,9
Suma func.	67	33	28	6	22	33	189	87,9
Laborales	0	2	0	0	2	22	26	12,1
TOTAL	67	35	28	6	24	55	215	100
%	31,2	16,3	13	2,8	11,2	25,5	100	

b) Puestos vacantes de funcionarios *

Grupo	Dependencia						TOTAL
	Gestión Tributaria	Recaudación	Inspección	Aduanas	Informática	Secret. Gral. y otros	
A	0	0	0	5	0	0	5
B	6	6	3	5	0	0	20
B/C	0	0	0	0	3	1	4
C	1	16	0	0	0	0	17
C/D	3	2	1	0	1	8	15
D	0	0	0	0	0	1	1
E	0	0	0	0	0	1	1
TOTAL	10	24	4	10	4	11	63

* No había ninguna vacante de laborales