

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

6463 *Resolución de 19 de diciembre de 2024, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización integral de la Sociedad Municipal de Aparcamientos de Las Palmas de Gran Canaria, SA (SAGULPA), en relación con la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local como consecuencia del estacionamiento limitado, ejercicio 2019.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 19 de diciembre de 2024, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización integral de la Sociedad Municipal de Aparcamientos de Las Palmas de Gran Canaria, SA (SAGULPA), en relación con la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local como consecuencia del estacionamiento limitado, ejercicio 2019, acuerda:

1. Asumir el contenido y las conclusiones del Informe de fiscalización integral de la Sociedad Municipal de Aparcamientos de Las Palmas de Gran Canaria, SA (SAGULPA), en relación con la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local como consecuencia del estacionamiento limitado, ejercicio 2019, todas ellas derivadas del informe principal.

2. Mostrar su acuerdo con el Informe de fiscalización integral de la Sociedad Municipal de Aparcamientos de Las Palmas de Gran Canaria, SA (SAGULPA), en relación con la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local como consecuencia del estacionamiento limitado, ejercicio 2019.

3. Instar al Gobierno a:

– Estabilizar una correcta regulación y fiscalización del uso del dominio público para garantizar que los espacios sean utilizados de manera adecuada y equitativa, evitando el abuso y asegurando su disponibilidad para todos los ciudadanos.

– Establecer normativa para evitar las deficiencias en la gestión recaudatoria y en la contabilidad en el uso de recursos públicos.

– Regular una adecuada fiscalización y gestión de las tarifas de los ayuntamientos.

– Instar a las administraciones competentes a adoptar las medidas necesarias para regularizar las relaciones entre la Sociedad Municipal de Aparcamientos de Las Palmas de Gran Canaria, SA (SAGULPA), y el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, y a subsanar las limitaciones y los problemas en el alcance de la evaluación de los sistemas de información y procedimientos de sociedades como la Sociedad Municipal de Aparcamientos de Las Palmas de Gran Canaria, SA, para mejorar los análisis.

– Fomentar las medidas legislativas tendentes a establecer, en coordinación con las administraciones competentes, los procedimientos oportunos para que se integren automáticamente los sistemas de recaudación y de contabilidad, con el objetivo de que los saldos contables reflejen fielmente el resultado de las diferentes fases de la gestión recaudatoria.

4. Instar al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria a:

– Regularizar la relación con la Sociedad Municipal de Aparcamientos de Las Palmas de Gran Canaria, SA, empresa prestataria del servicio de estacionamiento regulado y de la gestión recaudatoria de la tasa, estableciendo en el correspondiente encargo a medios propios las obligaciones de la empresa y las tarifas asociadas a la prestación de dicho servicio público.

– Regular en una sola norma, ya sea en la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local como consecuencia del estacionamiento limitado o en la Ordenanza de Tráfico, el incumplimiento que supone estacionar sin título que lo autorice o exceder el tiempo de estacionamiento establecido en el *ticket* horario de aparcamiento sin que se haya procedido a la regularización voluntaria, de forma que unos mismos hechos no puedan ocasionar, de forma simultánea, una tasa y una sanción.

– Establecer procedimientos para que las personas extranjeras puedan hacer efectivo el importe de las sanciones previstas en caso de superar el tiempo establecido.

– Establecer procedimientos para unificar los sistemas de recaudación y contabilidad.

– Continuar trabajando en un procedimiento o, en su caso, en una regularización de las personas sin residencia en España, para que hagan efectivo el pago derivado del incumplimiento que supone estacionar sin título válido en las zonas en las que resulta exigible, o en caso de excederse del tiempo abonado.

– Culminar el sistema de automatización de las distintas fases del proceso de recaudación de la tasa y del seguimiento de las notificaciones prácticas, en orden a lograr la inmediatez e integridad de su registro y a incrementar las garantías de un adecuado control de los periodos de pago y del impulso de los procedimientos necesarios en cada caso.

– Culminar la integración automática de los sistemas de recaudación y de contabilidad con el objetivo de que los saldos contables reflejen fielmente el resultado de las diferentes fases de la gestión recaudatoria.

5. Instar al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y a los responsables de SAGULPA a continuar remitiendo, por parte de la sociedad municipal, la totalidad de la información relativa a las personas que han estacionado sin título válido o que hayan excedido el tiempo abonado, a los efectos de la aprobación de las correspondientes liquidaciones, correspondiendo al Ayuntamiento establecer el procedimiento que permita realizar las depuraciones necesarias de la información, dejando constancia de los cambios efectuados.

Palacio del Congreso de los Diputados, 19 de diciembre de 2024.–El Presidente de la Comisión, Juan Francisco Serrano Martínez.–El Secretario Primero de la Comisión, Salvador de Foronda Vaquero.

TRIBUNAL DE CUENTAS

1454

INFORME DE LA FISCALIZACIÓN INTEGRAL DE LA SOCIEDAD MUNICIPAL DE APARCAMIENTOS DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA, SA (SAGULPA), EN RELACIÓN CON LA TASA POR APROVECHAMIENTO ESPECIAL DEL DOMINIO PÚBLICO LOCAL COMO CONSECUENCIA DEL ESTACIONAMIENTO LIMITADO, EJERCICIO 2019

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 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 sesión de 21 diciembre de 2021 el Informe de la fiscalización integral de la Sociedad Municipal de Aparcamientos de Las Palmas de Gran Canaria, S.A. (SAGULPA), en relación con la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local como consecuencia del estacionamiento limitado, ejercicio 2019 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y a la Sociedad Municipal de Aparcamientos de Las Palmas de Gran Canaria, S.A. (SAGULPA), según lo prevenido en el art. 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.

- I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO.
- I.2. ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL.
 - I.2.1. Ámbito subjetivo.
 - I.2.2. Ámbito objetivo.
 - I.2.3. Ámbito temporal.
- I.3. OBJETIVOS, TIPO DE FISCALIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO.
- I.4. MARCO LEGAL Y RÉGIMEN JURÍDICO.
- I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS.
- I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.

- II.1. REGULACIÓN DE LA TASA POR APROVECHAMIENTO ESPECIAL DEL DOMINIO PÚBLICO LOCAL COMO CONSECUENCIA DEL ESTACIONAMIENTO LIMITADO.
 - II.1.1. Marco jurídico de la tasa e importes establecidos.
 - II.1.2. Forma de gestión de la tasa.
- II.2. SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y GESTIÓN RECAUDATORIA DE LA TASA.
 - II.2.1. Gestión recaudatoria de SAGULPA.
 - II.2.2. Sistemas de intercambio de información.
 - II.2.3. Gestión recaudatoria del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.
- II.3. REGISTRO CONTABLE E IMPUTACIÓN PRESUPUESTARIA.
 - II.3.1. Contabilidad de la tasa en la sociedad municipal SAGULPA.
 - II.3.2. Contabilidad de la tasa en el Ayuntamiento.

III. CONCLUSIONES.

IV. RECOMENDACIONES.

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL INFORME

ICAL	Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014
LCSP de 2007	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LTAIPBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
LTPP	Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos
OCEx	Órgano de Control Externo
RGR	Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación
SAGULPA	Sociedad Municipal de Aparcamientos de Las Palmas de Gran Canaria, S.A.
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLRHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
TRLRL	Texto refundido de Disposiciones Legales vigente en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril

RELACIÓN DE CUADROS

- Cuadro 1. Cuotas de la tasa por estacionamiento regulado.
- Cuadro 2. Determinación de los importes por estacionar sin tique o exceder el tiempo abonado según modificación de 2014.
- Cuadro 3. Determinación de los importes por estacionar sin tique o exceder el tiempo abonado según modificación de 2019.
- Cuadro 4. Ingresos derivados de la tasa gestionados por las entidades fiscalizadas.
- Cuadro 5. Ingresos de la tasa de estacionamiento gestionados por SAGULPA.
- Cuadro 6. Cuantía de las tasas por estacionamiento sin tique o exceso de tiempo.
- Cuadro 7. Cuantías derivadas de los estacionamientos sin tique o exceso de tiempo comunicadas al Ayuntamiento.
- Cuadro 8. Detalle de la gestión de las liquidaciones aprobadas en 2019.
- Cuadro 9. Detalle de la gestión de deuda pendiente de cobro a 1 de enero de 2019.
- Cuadro 10. Detalle del volumen de negocios de SAGULPA por áreas de gestión.
- Cuadro 11. Liquidación presupuestaria concepto 33000 "Tasa por el estacionamiento limitado de vehículos".
- Cuadro 12. Derechos anulados y cancelados en el concepto 33000 "Tasa por el estacionamiento limitado de vehículos".
- Cuadro 13. Liquidación de ejercicios cerrados del concepto 33000 "*Tasa por el estacionamiento limitado de vehículos*".
- Cuadro 14. Derechos pendientes de cobro de ejercicios anteriores a 31 de diciembre de 2019.

RELACIÓN DE GRÁFICOS

- Gráfico 1. Flujograma de la información remitida por SAGULPA al Ayuntamiento.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

La presente fiscalización se ha realizado a instancia de las Cortes Generales. La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, mediante Resolución de 7 de febrero de 2019, acordó recabar del Tribunal de Cuentas la realización de una fiscalización integral sobre la Sociedad Municipal de Aparcamientos de Las Palmas de Gran Canaria, S.A. (SAGULPA).

El Tribunal de Cuentas incluyó dicha actuación en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2020. No obstante, en el desarrollo de los trabajos preliminares de la fiscalización y en atención a que la Comisión Mixta focalizó su interés en que se realizara una verificación de la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local como consecuencia del estacionamiento limitado, se consideró procedente que este fuera el ámbito objetivo de la fiscalización.

En consecuencia, en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2021, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 22 de diciembre de 2020, en el apartado II, relativo a las Fiscalizaciones programadas por iniciativa de las Cortes Generales, figura con la denominación *“Fiscalización integral sobre la Sociedad Municipal de Aparcamientos de Las Palmas de Gran Canaria, S.A. (SAGULPA) en relación con la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local como consecuencia del estacionamiento limitado, ejercicio 2019”*.

La fiscalización quedó enmarcada en el ámbito del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 25 de abril de 2018 y, en particular, en su objetivo estratégico **1. Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público** y en su objetivo estratégico **2. Fortalecer la posición institucional y el reconocimiento social del Tribunal de Cuentas**.

En relación con el primer objetivo estratégico, la fiscalización se fundamenta en los siguientes objetivos específicos: **1.2. Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas**, en su medida 1. – *Desarrollar fiscalizaciones en las que se determinen las irregularidades y deficiencias detectadas en la organización, gestión y control de las entidades públicas fiscalizadas, así como los progresos y buenas prácticas de gestión observadas*; **1.3 Identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción**, en sus medidas 2.– *Fiscalizar sistemáticamente contratación y subvenciones* y 4.– *Reforzar la coordinación con los OCEX acerca de los criterios de elaboración de los programas anuales de fiscalización en lo relativo a las Entidades Locales y Comunidades Autónomas*. Respecto del segundo objetivo estratégico, la fiscalización se fundamenta en los siguientes objetivos específicos: **2.2. Reforzar la cooperación y la coordinación del sistema de control externo de España**, en sus medidas 1. – *Intercambiar información con los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (OCEX) sobre la programación anual de fiscalizaciones, teniendo en cuenta sus informes para la planificación y ejecución de la actividad fiscalizadora del Tribunal* y 3.– *Impulsar la coordinación y colaboración con los OCEX en el ejercicio de actuaciones fiscalizadoras y en el establecimiento de criterios, herramientas y técnicas comunes de fiscalización*.

I.2. ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

I.2.1. Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo de la fiscalización lo conforman la Sociedad Municipal de Aparcamientos de Las Palmas de Gran Canaria, S.A. (SAGULPA), entidad 100 % municipal y que tiene encomendada la gestión de la tasa, y el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

I.2.2. Ámbito objetivo

El ámbito objetivo es la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local como consecuencia del estacionamiento limitado; se ha realizado un análisis integral del tributo, abarcando la comprobación de su reflejo en los estados financieros, su gestión y el cumplimiento de la normativa reguladora aplicable.

I.2.3. Ámbito temporal

El ámbito temporal se extiende a las tasas gestionadas y liquidadas en el ejercicio 2019, si bien se han efectuado comprobaciones sobre ejercicios anteriores y posteriores cuando se ha considerado necesario para el cumplimiento de los objetivos de la fiscalización.

I.3. OBJETIVOS, TIPO DE FISCALIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO

Se trata de una fiscalización integral, en tanto sus objetivos se dirigen a verificar la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias que afectan a la materia analizada, al examen de los sistemas y procedimientos por los que se gestiona la tasa que conforma el ámbito objetivo y a la comprobación de su adecuada contabilización.

Los objetivos generales de esta fiscalización son los siguientes:

- a) Comprobar el cumplimiento de la normativa reguladora en el establecimiento y la gestión de la tasa por estacionamiento regulado, verificando si la cuantía exigible está adecuadamente soportada por la correspondiente memoria o estudio técnico-económico.
- b) Verificar su adecuado registro contable y presupuestario con arreglo al marco de información financiera aplicable.
- c) Evaluar los sistemas de información y procedimientos de gestión aplicados para la exigencia de la tasa, verificando su adecuación para efectuar la liquidación de los derechos que resulten exigibles.
- d) Evaluar la gestión recaudatoria de la tasa, tanto en periodo voluntario como en ejecutivo, verificando su adecuación para obtener el cobro de los derechos liquidados.

Asimismo, se previó verificar la observancia de la normativa reguladora de la transparencia en todo aquello que, de conformidad con dicha regulación, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

Con motivo de la excepcional situación derivada de la pandemia por el COVID19 y atendiendo a que el ámbito subjetivo de la fiscalización se circunscribe a entidades de la Comunidad Autónoma

de Canarias, la actuación fiscalizadora se ha realizado con la colaboración de la Audiencia de Cuentas de Canarias; así, los trabajos se han llevado a cabo por un equipo integrado por funcionarios de ambas Instituciones, compitiendo al Tribunal de Cuentas la dirección de la fiscalización.

En esta fiscalización se han aplicado las Normas de Fiscalización aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 23 de diciembre de 2013, con las modificaciones aprobadas posteriormente, y se han llevado a cabo todas las pruebas y actuaciones que se han considerado precisas para dar cumplimiento a los objetivos señalados anteriormente, utilizando los procedimientos y técnicas habituales de auditoría, salvo en relación con el tercer objetivo previsto, en el que se ha producido una limitación al alcance al no haberse podido comprobar la integridad de la información relativa a los usuarios del dominio público que no han autoliquidado la tasa y que la empresa municipal SAGULPA traslada al Ayuntamiento respecto de los datos que se cargan en la aplicación municipal de recaudación, puesto que ninguna de las dos entidades cuenta con registros que permitan concretar las depuraciones efectuadas sobre los archivos originales en el ejercicio fiscalizado.

1.4. MARCO LEGAL Y RÉGIMEN JURÍDICO

La normativa reguladora del régimen local, aplicable a lo largo del periodo objeto de la fiscalización y en relación con la materia fiscalizada, es principalmente la siguiente:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LRBRL).
- Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (LTPP).
- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG).
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) y normativa contractual anterior.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRLRL).
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).
- Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.
- Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación (RGR).
- Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local (ICAL).
- Ordenanza de tráfico, aprobada por la Comisión de Pleno de Organización, Funcionamiento y Régimen General el 9 de marzo de 2011.

- Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local como consecuencia del estacionamiento limitado temporalmente en las vías del municipio señaladas a tal efecto por la autoridad municipal competente, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 28 de mayo de 2012 y modificada el 29 de enero de 2014 y el 31 de enero de 2019.

La competencia municipal para la regulación del uso de las vías urbanas está atribuida a los municipios en el artículo 7 del Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre. Se establece la posibilidad de que los Ayuntamientos limiten el estacionamiento de vehículos en la vía pública con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social.

Del ejercicio de la competencia citada surge un aprovechamiento especial del dominio público local -del que forman parte las vías urbanas como bienes de uso público conforme al artículo 3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio- por los usuarios de los espacios de estacionamiento limitado, derivando de dicho aprovechamiento una relación jurídico-tributaria entre el Ayuntamiento y los usuarios del dominio público al amparo de lo dispuesto en el artículo 20.1 del TRLRHL, que establece que *“las entidades locales, en los términos previstos en esta ley, podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos”*.

En el apartado 3 del citado artículo 20 se enumeran, sin carácter limitativo, diversos supuestos que son susceptibles de gravamen mediante tasas por el hecho imponible de utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, entre los que se encuentra el *“estacionamiento de vehículos de tracción mecánica en las vías de los municipios dentro de las zonas que a tal efecto se determinen y con las limitaciones que pudieran establecerse”*.

El Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria ha establecido una tasa por esta utilización del dominio público. Se regula en la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local como consecuencia del estacionamiento limitado temporalmente en las vías del municipio señaladas a tal efecto por la autoridad municipal competente, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 28 de mayo de 2012 y modificada el 29 de enero de 2014 y el 31 de enero de 2019.

El Ayuntamiento tiene encomendada la gestión del estacionamiento limitado a la empresa municipal SAGULPA, actuando la sociedad como entidad colaboradora en la recaudación de la tasa.

I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS

La sujeción al régimen de contabilidad pública establecida legalmente para las entidades locales en el artículo 114 de la LRBRL, desarrollada en el capítulo III, Título VI del TRLRHL, supone la obligación de rendir cuentas de sus operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas, según establece el artículo 201 de dicho Real Decreto Legislativo. En iguales términos se manifiesta la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, vigente en el ejercicio 2018.

En el ejercicio 2019, excepcionalmente, en aplicación del artículo 48 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y

económico para hacer frente al COVID-19, el plazo legal de rendición de la cuenta general de las entidades locales al Tribunal de Cuentas ha quedado ampliado en 99 días, por el tiempo de duración efectiva del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y sus prórrogas sucesivas, lo que determina que la cuenta general del ejercicio 2019 debía rendirse al Tribunal de Cuentas antes del 22 de enero de 2021.

El Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria ha rendido la Cuenta General del ejercicio 2019, en la que se integra la cuenta de su entidad dependiente SAGULPA. La remisión de la Cuenta General se produjo el 18 de junio de 2021, excediéndose en cinco meses el plazo máximo de 22 de enero de 2021.

I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento del artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), el Anteproyecto de Informe se remitió a los representantes de las entidades fiscalizadas para que alegasen y presentasen los documentos y justificaciones que estimaran convenientes.

Asimismo, se envió con igual fin a quienes ocuparon dicho cargo durante el periodo fiscalizado cuando no coincidieron con quienes lo hacían en el momento de remisión del Anteproyecto de Informe.

Se han recibido alegaciones, dentro del plazo otorgado —que, incluidas las prórrogas solicitadas, finalizó el 21 de octubre de 2021—, de los representantes actuales del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y de SAGULPA.

En relación con los criterios interpretativos y las valoraciones presentadas en las alegaciones que discrepan de los contenidos de aquel y que no han sido asumidos por este Tribunal de Cuentas, se ha incluido en el Proyecto de Informe una explicación sucinta de los motivos por los que el Tribunal mantiene su interpretación o valoración frente a lo expuesto en alegaciones. No se han realizado cambios ni valoraciones respecto de las alegaciones que explican, aclaran o justifican los resultados expuestos sin rebatir su contenido o que plantean opiniones sin soporte documental o normativo.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. REGULACIÓN DE LA TASA POR APROVECHAMIENTO ESPECIAL DEL DOMINIO PÚBLICO LOCAL COMO CONSECUENCIA DEL ESTACIONAMIENTO LIMITADO

En este subapartado del Proyecto de Informe se analiza el marco jurídico para la imposición de la tasa que constituye el ámbito objetivo de la fiscalización, así como la forma de gestión que ha adoptado el Ayuntamiento titular del tributo.

II.1.1. Marco jurídico de la tasa e importes establecidos

El Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria tiene establecida la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local como consecuencia del estacionamiento limitado en virtud de la habilitación establecida en el artículo 20 del TRLRHL.

Se ha comprobado que tanto la Ordenanza fiscal inicialmente aprobada como sus modificaciones cumplen con el contenido regulado en el artículo 16 del TRLRHL y contienen la determinación de los siguientes elementos: hecho imponible, sujeto pasivo, responsables, exenciones, reducciones y

bonificaciones, base imponible y liquidable, cuota tributaria, periodo impositivo y devengo; los regímenes de declaración y de ingreso y las fechas de su aprobación y del comienzo de su aplicación. Además, los acuerdos de modificación contienen la nueva redacción íntegra de la norma afectada.

Se ha verificado asimismo la aprobación de la Ordenanza y de sus modificaciones por el Pleno de la Corporación, así como su publicación oficial y la inclusión de la modificación de 2019 -vigente durante la elaboración del presente Proyecto- en la página web de la entidad, dando así cumplimiento al artículo 6 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG).

La Ordenanza aprobada en 2012 derogó la anterior norma local reguladora¹ de la tasa analizada e incluyó, por primera vez, la imposición por estacionamiento en lo que denominó zona de residentes -zona verde-; anteriormente solo estaba gravado el aparcamiento en plazas de zona de acceso general -zona azul-.

El objeto de las modificaciones introducidas en 2014 fue promover una mayor diferenciación entre el aparcamiento en zona azul y verde e implementar las tasas por estacionar sin tique y por estacionamiento superior al tiempo abonado.

Por lo tanto, a partir de 2014, aunque el hecho gravado se sigue definiendo como *“la utilización privativa del dominio público mediante el estacionamiento de vehículos de tracción mecánica con limitación temporal regulada”*, la nueva configuración de las tarifas tributarias permite distinguir dos casos:

- a) El estacionamiento del vehículo en las plazas reguladas. Este hecho conlleva la obligación de autoliquidar la tasa previamente al estacionamiento a través de los parquímetros o de la aplicación para telefonía móvil LPA Park, o bien, regularizar la falta de pago en las 24 horas siguientes con la aplicación de una tarifa mayor.
- b) El estacionamiento del vehículo en las plazas reguladas sin haber autoliquidado la tasa establecida o haber excedido el tiempo abonado sin regularizar la situación en las 24 horas siguientes. Este hecho nuevo genera otros importes más elevados que liquida el Ayuntamiento.

En 2019 se realizó una nueva modificación de la tasa para, fundamentalmente, permitir el estacionamiento sin coste de los coches eléctricos y reducir las dos tarifas que se habían implementado en 2014: la derivada de estacionamiento sin tique y de tiempo de estacionamiento superior al abonado.

En el cuadro siguiente se incluyen los importes aplicables a los diferentes supuestos contemplados en la Ordenanza municipal:

¹ La tasa analizada se impuso por primera vez en el Ayuntamiento en 1991.

Cuadro 1. Cuotas de la tasa por estacionamiento regulado

(Importe en euros)

	2012		2014		2019	
	Z. Azul	Z. Verde	Z. Azul	Z. Verde	Z. Azul	Z. Verde
Tarifas por utilización de plazas reguladas con autoliquidación (no residentes):						
Tarifa mínima	18 min-0,20	16 min-0,20	18 min-0,20	12 min-0,20	20 min-0,20	12 min-0,20
1º hora de estacionamiento	0,65	0,70	0,65	1	0,65	1
2ª hora de estacionamiento	1,65	--	1,65	--	1,65	--
Autónomos tarifa mensual	--	--	--	--	30	--
Autónomos tarifa anual	--	--	--	--	360	--
Regularización voluntaria por estacionamiento sin tique	4	4	--	--	5	5
Regularización voluntaria por exceso de tiempo	2	2	2	2	2	2
Tarifas por utilización de plazas reguladas con autoliquidación (residentes):						
Estacionamiento diario	--	0,60	--	0,30	--	0,30
Estacionamiento semanal	--	--	--	1,30	--	1,30
Estacionamiento mensual	--	--	--	5,50	--	5,50
Estacionamiento anual	--	--	--	--	--	66
Tarifas por estacionar sin tique o más tiempo del abonado sin haber regularizado (no residentes):						
Estacionar sin tique	--	--	25	25	8	8
Estacionar más tiempo del abonado	--	--	15	15	6	6
Tarifas por estacionar sin tique (residentes):						
Estacionar sin tique	--	--	--	8	--	8
Estacionar más tiempo del abonado	--	--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de las Ordenanzas fiscales

Se ha verificado si el informe técnico-económico que, según exige el artículo 25 del TRLRHL, consta en el expediente de la tasa, da cumplimiento a la previsión del artículo 24.1.a) del mismo texto legal y, por lo tanto, es documento justificativo de que los importes de la tasa se han calculado tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada del aprovechamiento especial del dominio público. Este análisis se ha realizado para la ordenanza aprobada en 2012 -puesto que la mayoría de las cuotas se mantuvieron durante el periodo fiscalizado- y para las modificaciones de 2014 -vigente hasta el 1 de marzo de 2019- y de 2019.

Se muestran de forma diferenciada los resultados relativos a las tarifas correspondientes a la utilización temporal de las plazas reguladas y a su regularización voluntaria -distinguiendo según sea residente en la zona o no- y, a continuación, los correspondientes al análisis de las tasas impuestas por haber utilizado las plazas sin realizar las correspondientes autoliquidaciones ni regularizaciones. El análisis sigue el esquema reflejado en el cuadro anterior.

Tarifas por utilización temporal de las plazas reguladas con autoliquidación por no residentes

La Ordenanza de 2012 asumió las cuantías que la Ordenanza previa contemplaba por estacionamiento en la zona azul. Sin embargo, no consta referencia al informe que, en su momento, hubiera servido de fundamento para la determinación de las cuantías ni tampoco se incluyó su valoración en el informe técnico-económico del expediente tramitado en 2012.

Las tarifas que se establecieron en 2012 para la zona verde -detalladas en el cuadro 1- fueron muy similares a las de la zona azul, a pesar de que una de las motivaciones para la aprobación de la nueva Ordenanza era la distinción entre ambas zonas de aparcamiento; únicamente se minoró en 2 minutos el tiempo para aplicar la tarifa mínima y se añadieron 5 céntimos al coste de estacionar la primera hora en zona verde respecto de la zona azul por la actualización derivada del IPC, que únicamente se tuvo en cuenta en la determinación de esta cuota y no en el resto. La valoración de los importes establecidos para la zona verde tampoco se incluyó en el informe técnico económico del expediente de aprobación de la Ordenanza, no dando así cumplimiento al artículo 25 del TRLRHL.

La modificación de 2014 minoró el tiempo en el que se aplica la tarifa mínima en la zona verde (pasó de 16 minutos a 12) e incrementó el precio a pagar por la primera hora de estacionamiento en zona verde (pasó de 0,70 euros a 1 euro). Además, suprimió la regularización voluntaria por estacionamiento sin tique. Estas variaciones no estuvieron soportadas en ningún informe técnico-económico.

La modificación de 2019 aumentó ligeramente el tiempo de aplicación de la tarifa mínima en la zona azul y volvió a establecer la posibilidad de regularizar en las 24 horas siguientes los estacionamientos efectuados sin tique. Tampoco estas variaciones se fundamentaron en ningún informe.

Además, en 2019 se estableció una tarifa especial para trabajadores autónomos. Para el cálculo de la cuantía mensual (30 euros) consideraron el importe a abonar por estacionar una hora en zona azul (0,65 euros) estimando que el tiempo de estacionamiento sería de 5 horas diarias durante 22 días al mes. El importe obtenido (71,50 euros) se redujo en un 58 % por la probabilidad de que no hubiera plazas disponibles en la zona azul siempre que se quiera estacionar el vehículo. No existe información sobre los criterios que llevaron a estimar en un 58 % la reducción aplicada.

La opción del abono mensual o anual de esta tarifa (360 euros) solamente se estableció para autónomos dados de alta en determinados epígrafes de actividades del Impuesto sobre Actividades Económicas². En el expediente se explicó la exclusión del resto de epígrafes *“en la experiencia obtenida en la gestión de dicho impuesto, el número de potenciales obligados tributarios y los epígrafes que más encajan en ese régimen específico”*.

² - Construcción. (Sección 1, división 5, grupos 501 a 507).
- Transporte y comunicaciones. (Sección 1, división 7, grupos 722, 757, 761 y 769).
- Profesionales relacionados con el comercio y la hostelería (agentes comerciales) (Sección 2, división 5).
- Profesionales relacionados con el transporte y las comunicaciones. (Sección 2, división 6, grupos 612 y 699).
- Profesionales relacionados con las actividades financieras, jurídicas, de seguros y alquileres. (Sección 2, división 7, grupos 711, 712 721, 723 y 771).
- Profesionales relacionados con otros servicios (Sección 2, división 8, grupos 882, 883 y 884).

Esta decisión no se acompañó de documentación acreditativa sobre el uso del suelo por los autónomos afectados; en el Dictamen sobre la Modificación de la Ordenanza, el Tribunal Económico Administrativo se manifestó en los siguientes términos: *“Ninguna explicación ofrece la documentación integrante del expediente para entender por qué los destinatarios de tan ventajosas tarifas son sólo las personas físicas dadas de alta en los epígrafes relativos a las actividades de construcción de la sección empresarial de las tarifas del IAE, en los epígrafes relativos a las actividades de transporte y comunicaciones, ya sea en la sección de actividades empresariales o en las profesionales, y los que lo están en los epígrafes relacionados con el comercio y la hostelería de la sección de actividades profesionales, y no otros autónomos.*

La razón parece venir dada por el “alto uso de las zonas de estacionamiento limitado” que hacen los autónomos para los que se prevé la tarifa bonificada, sin que se diga en qué medida el uso que hacen es más intensivo que el que realizan los excluidos de dicha tarifa. Sin una justificación o motivación cómo queda servido el interés general, dicha medida podría parecer discriminatoria.”

Tarifas por utilización temporal de las plazas reguladas con autoliquidación por residentes

El informe técnico-económico que se incorporó al expediente de la Ordenanza de 2012 sólo analizó esta tarifa relativa al estacionamiento de vehículos que pudieran hacer en zona verde las personas residentes en esa misma demarcación.

Se realizó un estudio de mercado en el que se estimó que el coste de aprovechamiento del dominio público en la zona verde era de 0,23 euros por plaza y día (la base de este cálculo fue el valor de mercado de alquilar una plaza de aparcamiento privado durante un mes en la zona³). Este importe se incrementó en los costes en los que se estimó que incurría la empresa para la prestación del servicio del cobro de la tasa (0,65 euros), resultando un importe de 0,88 euros por plaza y día. Sin embargo, este importe resultante se minoró en el coste del suelo por no ser un coste efectivo para la empresa (los 0,23 euros indicados), puesto que el Ayuntamiento lo pone a su disposición. Además, se realizó un redondeo, aprobando finalmente una tasa de 0,60 euros por plaza y día para quien residiera en la zona verde en la que se iba a estacionar el vehículo, esto es, menos del coste en que incurría la empresa para la prestación del servicio del cobro de la tasa.

Estos cálculos vulneran el artículo 24.1 del TRLRHL que indica que la cuantía de las tasas por aprovechamiento del dominio público se habrán de calcular tomando como referencia el valor de mercado, puesto que a pesar de calcularlo se decidió no tenerlo en cuenta. Tampoco tiene motivación el redondeo efectuado, que se justifica en facilitar la gestión, puesto que la tarifa que se utiliza para los no residentes en la primera hora en zona azul era de 0,65 euros, mismo importe que se pretendía evitar.

En 2014 se redujo la cuota a la mitad y se estableció la posibilidad de pagar por periodos semanales y mensuales; sin embargo, estos cambios -que no sufrieron variación con la modificación de 2019-, no se fundamentaron en el expediente, únicamente se explicó que esta reducción no tendría repercusión en las arcas municipales puesto que simultáneamente se aprobaba un incremento de la tarifa para no residentes.

³ Para el cálculo del coste de 0,23 por plaza y día se dividió el coste mensual de una plaza de aparcamiento (75 euros) entre 30 días, obteniendo un coste diario de 2,50 euros; se estimó que el vehículo permanecía estacionado 11 horas (1,15 euros) siendo atribuible al suelo el 20 %.

Tarifas por estacionar sin tique o por exceso del tiempo abonado en la modificación de 2014 (en vigor hasta el 1 de marzo de 2019)

La modificación de 2014, que se mantuvo en vigor hasta el 1 de marzo de 2019, introdujo por primera vez estas tarifas, con imposición de cuotas específicas para estos dos supuestos.

El expediente de la modificación aprobada en 2014 incorpora para el cálculo de las tarifas un estudio del valor de mercado del aprovechamiento del dominio público que supone el aparcamiento en las plazas reguladas.

El estudio de mercado realizado se aplica indistintamente a la zona azul y a la zona verde si los que estacionan son no residentes, y la tarifa no discrimina la zona.

Para calcular el importe de la tasa se tomó como referencia del valor de mercado el precio de estacionamiento en un aparcamiento privado —2,1 euros/hora—. En el caso de estacionamiento sin tique se consideró que el vehículo permanecía las 9 horas, lo que da un importe de 18,9 euros, mientras que para el supuesto de exceso sobre el tiempo abonado, estimaron que el vehículo permanecía medio día —4,5 horas—, lo que supone un coste de 9,45 euros.

Por último, para residentes sin tique se dividieron los 75 euros mensuales en que estimaban el coste de alquiler de una plaza de garaje entre 30 días, lo que representa un coste diario de 2,5 euros.

A este valor de mercado se añadieron los costes que se detallan en el cuadro siguiente -de notificación y salariales por recibo -y que son comunes a los tres supuestos-, y, además, a estos importes se sumaron las cuantías establecidas en la ordenanza de 2012 que se aplicaban por regularización voluntaria resultando un importe de 27,28 euros por carecer de tique, de 15,83 euros por estacionar durante un tiempo superior al que se ha abonado, y de 10,88 en el caso de sin tique para residentes. Posteriormente se procedió a realizar el redondeo a la baja que se ha detallado en el cuadro 2.

En la valoración de la tarifa por estacionar sin tique en zona verde para residentes, el valor de mercado no se tuvo en cuenta en la cuantía aprobada por considerar que el supuesto tenía poca relevancia económica.

Los importes aprobados se muestran en el cuadro 2.

Cuadro 2. Determinación de los importes por estacionar sin tique o exceder el tiempo abonado según modificación de 2014

(Importe en euros)

	Sin tique en zona azul y verde para no residentes	Tiempo abonado excedido en zona azul y verde para no residentes	Sin tique para residentes
Valor de mercado	18,90	9,45	2,50
Costes	4,38	4,38	4,38
- Directos de notificación	3,82	3,82	3,82
- Directos salariales por recibo	0,22	0,22	0,22
- Indirectos de notificación	0,34	0,34	0,34
Incremento por regularización voluntaria	4	2	4
Suma de los conceptos anteriores	27,28	15,83	10,88
Importe aprobado tras redondeo	25,00	15,00	8,00

Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento*

Las valoraciones anteriores presentan las siguientes irregularidades e inconsistencias:

- Respecto de los importes que se aplican a los no residentes, no se justifica en el expediente que las cuantías calculadas con base en el valor de mercado y en el coste de las notificaciones se incrementen en las cuotas que se contemplaban en la Ordenanza aprobada en 2012 ni tampoco el redondeo efectuado, que en realidad supuso la minoración de más de 2 euros en dos de las tarifas afectadas.
- Por lo que se refiere al cálculo de la tasa de aparcamiento sin tique para residentes no queda acreditado en el expediente las razones por las que, a pesar de calcularlo, no se tuviera en cuenta el coste de mercado en el estacionamiento; el argumento de falta de relevancia económica del supuesto carece de justificación técnica y de rigor, puesto que supone minorar la cuota en el 23 %.

Como resultado de lo expuesto, las modificaciones de las tarifas de la tasa vigentes hasta 1 de marzo de 2019 no estaban adecuadamente justificadas, incumpliendo los artículos 24.1.a) de la LRBRL y 19 de la LTPP.

Tarifas por estacionar sin tique o por exceso del tiempo abonado vigente a partir del 1 de marzo de 2019

Como se ha indicado con anterioridad, una de las motivaciones fundamentales para la modificación de la Ordenanza fiscal de 2019 fue el interés en reducir el importe de las tasas por estacionar sin tique y por sobrepasar el tiempo de estacionamiento abonado.

En el cuadro 3 se muestran los componentes de las tarifas aprobadas en 2019 por estos conceptos. Su detalle es el siguiente:

- Como "valor de mercado" se tomó la cuantía de las tarifas que se cobraban con anterioridad a 2012 -no las modificadas en 2014- por regularizar voluntariamente el haber estacionado sin tique. Esta identidad no se justificó en el expediente ni se motivó, simplemente se asumió como cierta.

Se vulneraron los artículos 20 de la LTPP y 25 de la LRBRL al no haber realizado un estudio que sustentara el valor de mercado considerado en la ordenanza.

- Respecto de los costes, al igual que en 2014, se tuvieron en cuenta los de notificaciones y los salariales por recibo, que aumentaron de 4,38 euros, a más de 6 euros.

A pesar de este incremento de costes las cuantías en las que se fijaron las tarifas fueron muy inferiores a las que se establecieron en 2014, sin que dicha reducción esté motivada en el expediente de modificación de la Ordenanza.

Cuadro 3. Determinación de los importes por estacionar sin tique o exceder el tiempo abonado según modificación de 2019

(Importe en euros)

	Sin tique en zona azul y verde para no residentes	Tiempo abonado excedido en zona azul y verde para no residentes	Sin tique para residentes
Valor de mercado	1,65	0,28	2,50
Costes	6,54	5,78	5,78
- Directos de notificación	4,90	4,90	4,90
- Directos salariales por recibo	0,56	0,22	0,22
- Indirectos de notificación	1,08	0,66	0,66
Suma de los conceptos anteriores	8,19	6,06	8,28
Importe aprobado tras redondeo	8,00	6,00	8,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento

Como resultado de esta modificación, de 2014 a 2019 se ha pasado de imputar un valor de mercado de 2,1 euros por hora -lo que cuesta estacionar una hora en un aparcamiento privado- a imputar un coste de 0,83⁴ euros por hora, sin que conste justificado en el expediente.

Con las nuevas tarifas, la cuota por estacionamiento sin tique se reduce en un 68 % y pasa de 25 euros a 8 y la correspondiente al supuesto de tiempo excedido en zona azul y verde se minorará en un 60 %, pasando de 15 a 6.

Las tarifas que se establecen a partir de marzo de 2019 no fomentan el cumplimiento de la obligación de pagar la tasa puesto que los importes por estacionar sin tique o por exceso sobre el tiempo abonado no resultan mucho más elevados que el coste de obtener el tique con anterioridad al estacionamiento del vehículo o al coste de hacer la regularización en las horas siguientes, lo que podría inducir a aparcar sin abonar la tasa y, solo en el caso de ser denunciado, regularizar o pagar la tasa que gire el Ayuntamiento.

⁴ En el caso de estacionamiento sin tique se consideró que el vehículo permanece estacionado dos horas, por lo que se multiplicó la cuota previa a 2012 (0,83) por 2, resultando 1,65. En el caso de exceso sobre tiempo abonado se consideró que el vehículo permanece estacionado 20 minutos sobre lo abonado, por lo que se multiplicó la cuota previa a 2012 por 20 minutos, resultando 0,28.

Valoración de la inclusión de los costes en la cuantificación de la tasa

Como se ha señalado con anterioridad, el artículo 24.1.a) del TRLRHL y también el artículo 19.1 de la LTPP determinan que el importe de las tasas por aprovechamiento especial del dominio público se ha de fijar tomando como referencia el valor de mercado si los bienes afectados no fuesen de dominio público; no aluden a la inclusión de los costes, directos e indirectos, situación prevista para las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad.

No obstante y aunque la tasa analizada se impone por aprovechamiento especial del dominio público, su exacción requiere la realización de determinadas actuaciones que conllevan gastos: señalamiento de las zonas reguladas, colocación y mantenimiento de parquímetros, implementación de aplicaciones móviles, servicio de vigilancia de las zonas reguladas, servicio de recogida, custodia e ingreso del efectivo con el que se abona la tasa, entre otros, por lo que se fundamentaría su inclusión en el cálculo de las cuotas. A estos costes se añaden los derivados de la liquidación de las tasas que realiza el Ayuntamiento y su notificación.

Sin embargo, los informes técnico-económicos que acompañaron, tanto la aprobación inicial de la Ordenanza como sus modificaciones posteriores, optaron por incluir no la totalidad de los costes, sino únicamente los siguientes en la valoración económica de las cuotas que estuvieron soportadas por estudios económicos:

- En la cuota por ocupación de las plazas reguladas por residentes, en tanto las tareas de recaudación se realizan por empresa municipal, se incluyeron los costes en los que incurre por la prestación del servicio de aparcamiento regulado.
- En las cuotas por estacionar sin tique o por exceder el tiempo abonado -que no recauda la sociedad municipal, sino el Ayuntamiento- se incluyeron únicamente los costes de notificación de los recibos. El Ayuntamiento no ha facilitado otros costes que pudieran ser susceptibles de inclusión en la valoración de estas tasas.

Concurrencia de las tasas por estacionamiento sin tique y por exceso sobre el tiempo abonado con la sanción por estos motivos regulada en la Ordenanza de Tráfico

El artículo 26 de la Ordenanza de Tráfico del Ayuntamiento, aprobada por el Pleno el 9 de marzo de 2011 recoge, entre otras infracciones, “*Estacionar sin tique o sin disponer de registro de uso de estacionamiento*” y “*Rebasar el tiempo de estacionamiento señalado en el tique horario de aparcamiento*”, y los sanciona con 80 euros, reducible en un 50 % por pronto pago.

Tras la regulación de la tasa en 2014, los mismos hechos están tipificados, por tanto, en dos normativas diferentes pudiendo devengar, de forma simultánea, la imposición de una tasa por estacionar sin tique o por exceso del tiempo abonado y una sanción. Así se alertó en los informes emitidos por el Tribunal Económico Administrativo municipal y por el órgano de Intervención, indicando que la finalidad de ambas imposiciones es la misma: permitir la rotación de vehículos y disuadir a los usuarios de estas malas prácticas.

A pesar de estos dos informes en sentido negativo, la Ordenanza fiscal se modificó en los términos propuestos, derivando en la confluencia de tasa y sanción sobre unos mismos hechos.

La finalidad de ambos ingresos públicos -tasa y sanción- es diferente, por lo que debería optarse por una de las dos figuras en función del propósito pretendido; el objetivo de la primera es, a tenor de lo dispuesto tanto en la LTPP como en el TRLRHL, gravar un aprovechamiento especial del dominio público, y su cuantía habrá de estar determinada por el valor de mercado derivado de dicha

utilización si los bienes afectados no fuesen de dominio público; sin embargo, la finalidad de la sanción es desalentar y penalizar el incumplimiento de la norma de aplicación.

Esta situación puede dar lugar a reclamaciones judiciales de particulares gravados con la tasa por considerar que no se ha seguido el procedimiento regulador de las sanciones y viceversa, lo que ha tenido lugar, al menos, en un expediente sancionador.

Por lo que se refiere al periodo 2017 a 2019, el Ayuntamiento ha informado que no se ha iniciado ningún procedimiento sancionador por estos conceptos, imponiendo únicamente las tasas reguladas en la Ordenanza fiscal. Este incumplimiento sistemático de la Ordenanza de Tráfico, en cuyo artículo 3 se establece que *“en los casos de incumplimiento se cursará la correspondiente denuncia, sancionando el alcalde al conductor o titular del vehículo de conformidad con la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial”*, impide alcanzar el objetivo previsto en la propia Ordenanza de *“realizar un uso más racional y prudente de la vía pública, favoreciendo la circulación y la seguridad vial, compatibilizando esto con la imposición de sanciones proporcionadas al ilícito administrativo vulnerado y la conducta individual invitada de la persona sancionada, en aras de defender los derechos de la inmensa mayoría de ciudadanos cumplidores de la normativa vigente”*.

II.1.2. Forma de gestión de la tasa

La gestión, recaudación e inspección de la tasa objeto de análisis es competencia del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Esta competencia únicamente es delegable en otras entidades de ámbito superior o en la Comunidad Autónoma, tal y como determina el artículo 106 de la LRBRL.

La recaudación de la tasa, como la de los demás tributos locales, se podrá llevar a cabo, conforme al artículo 8 del RGR, directamente por la entidad local o por sus organismos autónomos, o bien, en la línea de lo señalado en el párrafo anterior, por otros entes territoriales superiores o por la Agencia Estatal de Administración Tributaria previa delegación. Lo que el RGR no permite es el ejercicio de las facultades administrativas de recaudación —aquellas conducentes al cobro de los tributos— a través de personas físicas o jurídicas de derecho privado, pues constituiría una gestión indirecta de una facultad administrativa. Ello no obsta para que la entidad local titular de la competencia pueda contratar servicios para llevar a cabo la recaudación o encomendar las tareas dentro del marco de la normativa de aplicación, siempre que no implique el ejercicio de dichas facultades.

Por otra parte, tal y como se ha expuesto anteriormente, la tasa por aprovechamiento del dominio público local como consecuencia del estacionamiento limitado requiere de la prestación de un servicio adicional de gestión y control del aparcamiento regulado para que a su vez la tasa pueda ser exigida.

La competencia de este servicio es municipal a tenor de lo dispuesto en el artículo 7 del Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre. Se trata, por tanto, de un servicio público local cuya prestación puede llevarse a cabo de forma directa o indirecta según prevé el artículo 85 de la LRBRL.

Por lo tanto, en relación con la tasa analizada, cabe la gestión por entidad distinta al Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria, tanto de las tareas materiales para llevar a cabo la recaudación, como de la gestión del servicio público del aparcamiento regulado, que conlleva las tareas de

señalamiento físico de la zona regulada, colocación y mantenimiento de parquímetros, vigilancia de la zona y comunicación, en su caso, a los usuarios de la falta del tique preceptivo para estacionar el vehículo en las zonas reguladas.

La empresa municipal SAGULPA es, desde el año 2010, la entidad encargada de llevar a cabo la gestión del servicio del estacionamiento regulado —con las tareas indicadas en el párrafo anterior— y, además, la recaudación de la tasa en dos casos concretos: la tasa autoliquidada por los usuarios previamente al estacionamiento del vehículo y las regularizaciones voluntarias que se pueden realizar en las 24 horas siguientes. Esta gestión supone la recogida, custodia e ingreso del efectivo generado y, además, la remisión periódica al Ayuntamiento de la información relativa a los cobros realizados y a los vehículos que han sido estacionados sin la previa autoliquidación de la tasa ni regularización posterior.

Como consecuencia de que la totalidad de la gestión no la realiza directamente el Ayuntamiento, se generan dos relaciones jurídicas diferenciadas, por un lado, la relación jurídico-tributaria entre el Ayuntamiento —como titular de la competencia— y los usuarios del dominio público, que se convierten en sujetos pasivos de la tasa, y, por otro, la relación jurídico-económica entre el Ayuntamiento y la empresa.

En el epígrafe anterior se ha analizado la cobertura jurídica de la primera, exponiéndose a continuación los resultados relativos a la relación entre el Ayuntamiento y la empresa municipal prestataria del servicio.

Con anterioridad a 2008 la gestión se llevaba de forma indirecta a través de un contrato de gestión de servicios públicos, hasta que el 19 de marzo de 2008 la Junta de Gobierno Local acordó no prorrogar y rescindir el contrato con la empresa prestataria.

El Pleno municipal, en sesión de 27 de marzo de 2009, acordó implementar un sistema de regulación del aparcamiento de la ciudad mediante la configuración de zonas verdes y azules, que serían respectivamente para residentes y de acceso general —anteriormente únicamente se regulaba el aparcamiento en zona de acceso general— indicando que el sistema podría ser gestionado por la empresa municipal SAGULPA, o bien a través de gestión indirecta con la contratación de una empresa privada.

El 23 de agosto de 2010 la Comisión de Pleno de Organización, Funcionamiento y Régimen General, por delegación del Pleno del Ayuntamiento, acordó el establecimiento del servicio de estacionamiento regulado en las vías públicas de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria y determinó que el servicio se prestara mediante gestión directa bajo la modalidad de sociedad mercantil local de titularidad pública, a través de SAGULPA, excluyendo la aplicación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, entonces en vigor, con el argumento de que el artículo 8.2 de esta establecía que sus disposiciones referidas al contrato de gestión de servicios públicos no eran aplicables a los supuestos en que la gestión del servicio público se efectuara *“mediante la creación de entidades de derecho público destinadas a este fin, ni a aquellos en que la misma se atribuya a una sociedad de derecho privado cuyo capital sea, en su totalidad, de titularidad pública”*.

Sin embargo, las condiciones en que SAGULPA presta el servicio no se adecuan a los parámetros que permiten excluir la aplicación de las directivas europeas sobre contratación —y la legislación española que las transpone— en supuestos de transferencia de competencias entre entidades públicas, consideradas como un supuesto de reorganización interna de un Estado miembro excluido del ámbito de aplicación del derecho de la Unión, tal y como han sido interpretadas por la

jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El Tribunal de Justicia⁵ exige a este respecto que la transferencia de competencias sea real, lo que debe acreditarse a través de una serie de elementos de ponderación.

La transferencia debe ser global, implicando la cesión de la titularidad de las competencias, con todos los derechos y facultades, las obligaciones y responsabilidades necesarias para desarrollar las funciones públicas comprendidas en aquellas y todos los poderes o potestades que son corolario de las mismas. Debe implicar la cesión de la autoridad oficial; en particular, el cesionario de la transferencia debe recibir la función de dictar el marco normativo y las modalidades de ejecución de las tareas transferidas, así como la de imponer tarifas o tasas y recaudar su importe.

La cesión tiene que tener un efecto sustitutorio, de modo que el cedente no conserve la responsabilidad principal de lo transferido y el cesionario reciba la obligación y el derecho exclusivo de realizar la tarea transferida mediante los propios medios o recurriendo a entidades externas.

La entidad cesionaria debe tener autonomía decisoria, ejerciendo las tareas transferidas con independencia y bajo su propia responsabilidad. El cedente ya no es competente, y, por ello, no puede interferir el desempeño del cesionario, ni puede inmiscuirse en la forma concreta de ejecución de las funciones comprendidas en la competencia transferida.

En la fiscalización se ha comprobado, sin embargo, que el Ayuntamiento mantiene la titularidad de la competencia del servicio, ejerciendo el poder de dirección y regulación del mismo, y que SAGULPA carece de autonomía decisoria en su gestión:

- En el informe del Servicio de Tráfico del Ayuntamiento de 11 de marzo de 2010, en el que consta el visto bueno de la Concejalía, se indica *“la organización y dirección del servicio corresponde a SAGULPA, mientras que la gestión deberá atenerse a las ordenanzas e instrucciones que, como ente instrumental, reciba del Ayuntamiento”*.
- En el Acuerdo de 23 de agosto de 2010 por el que se atribuye el servicio a SAGULPA se establece que esta *“como sociedad instrumental del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, deberá acatar las instrucciones que este le dicte en materia de estacionamiento regulado en las vías públicas, a través del Servicio de Tráfico y Transportes, con objeto de mejorar el servicio que se presta al ciudadano.”* Se indica asimismo que *“SAGULPA, sin perjuicio de las tareas de dirección y control que corresponden al Ayuntamiento, actuará como entidad colaboradora en la gestión y recaudación de la tasa”*.
- En el informe suscrito por el Servicio de Recaudación y por el Órgano de Gestión Económico-Financiera sobre la Ordenanza de 2012, firmado el 22 de marzo de 2011, se recoge lo siguiente: *“De la redacción del nuevo artículo 10 de la Ordenanza Fiscal a modificar, se desprende que la obligación de prestación de la tasa y su titularidad siguen estando en manos del ente local, que asume el control sobre el mismo, control que ha de extenderse a la facultad de disponer, ordenar y organizar el servicio, estando ante una auténtica dirección de la actividad”*.

La gestión del servicio por parte de SAGULPA se ajusta más bien al esquema de los encargos de los poderes adjudicadores a medios propios personalizados, regulado actualmente en el artículo 32 de la LCSP, y que al tiempo en que se adoptó el Acuerdo de 23 de agosto de 2010 por el que se

⁵ Sentencia de 21 de diciembre de 2016, asunto *Remondis*, C-51/15.

atribuye a SAGULPA la gestión del servicio se regulaba en los artículos 4.1.n) y 24.6 de la LCSP de 2007. Hay que tener en cuenta, a este respecto, que el artículo 8.2 de este último texto legal, citado en el Acuerdo citado para excluir la aplicación de la legislación sobre contratos públicos, no excluye la aplicación de la LCSP de 2007 en su integridad, sino únicamente las disposiciones referidas al contrato de gestión de servicios públicos. La vigente LCSP no contiene un precepto equivalente y, además, en su artículo 32.7.b), *a sensu contrario*, contempla como un supuesto de encargo a medio propio personificado la gestión directa de los servicios públicos a través de una “sociedad de derecho privado cuyo capital sea, en su totalidad, de titularidad pública” al exceptuar estos supuestos de los límites a la subcontratación que dicho precepto establece.

En la modificación de los estatutos que se llevó a cabo en 2008 se otorgó a SAGULPA la consideración de medio propio y servicio técnico del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y de las demás entidades y organismos autónomos dependientes del mismo. Se indicó expresamente la posibilidad de conferirle las encomiendas de gestión dentro del ámbito del objeto social de SAGULPA. Posteriormente, en la modificación estatutaria aprobada el 7 de julio de 2020, se añadió que la sociedad municipal está obligada a realizar los trabajos y actividades que le sean encargados por el Ayuntamiento y demás entes dependientes de acuerdo con las instrucciones fijadas unilateralmente por la entidad que realiza el encargo en las materias que constituyan su objeto social. Se ratifica, por tanto, la relación de la sociedad municipal con el Ayuntamiento en su condición de medio propio y servicio técnico, teniendo naturaleza instrumental y no contractual, estableciéndose que la remuneración de los encargos se habrá de realizar mediante tarifas.

La propia SAGULPA manifiesta en escrito remitido en el curso de esta fiscalización que *“el servicio de estacionamiento regulado que gestiona esta sociedad municipal se rige por la encomienda de gestión efectuada por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria el 23 de agosto de 2010”*.

Por lo tanto, el marco legal aplicable a la relación analizada es el correspondiente a los encargos a medios propios, siendo de aplicación el artículo 24.6 de la Ley de Contratos de 2007 y 32 de la actual regulación contenida en la LCSP.

La sujeción a este régimen jurídico implica que la retribución del encargo se ha de establecer necesariamente a través de tarifas aprobadas por el Ayuntamiento.

En el *Informe de Fiscalización de las encomiendas de gestión de determinados Ministerios, Organismos y otras Entidades Públicas llevadas a cabo al amparo de la legislación que habilita esta forma instrumental de gestión administrativa*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de abril de 2015 se señala que: *“La tramitación de las encomiendas, al igual que sucede en el caso de los contratos, requiere que el precio a satisfacer sea cierto, so pena de nulidad, por la necesidad de reservar crédito adecuado y suficiente para hacer frente al gasto asociado a su ejecución, por la obligación de fiscalizar el gasto, al ser la encomienda un acto de contenido económico, y de ser aprobado el mismo por el órgano competente con anterioridad a la formalización. Por tanto, la certeza del precio resulta esencial para el aseguramiento de la necesaria cobertura presupuestaria al objeto de atender la obligación que va a contraerse (art. 73 de la LGP). La obligación de la certeza del precio viene exigida también por las reglas generales aplicables a este tipo de negocios jurídicos en los que se produce la entrega de un bien o servicio a cambio de una contraprestación (art. 26.1.f) de la LCSP y arts. 1.445 y 1.543 del Código Civil.”*

En este caso, el servicio objeto del encargo es ejecutado con recursos y medios de SAGULPA, por lo que la tarifa habría de ser una variable dependiente de los costes directos e indirectos en los que incurra.

En el citado Acuerdo de 23 de agosto de 2010, por el que se dispone que el servicio se gestionará a través de SAGULPA, no se fijan las tarifas a través de las que se remunerará la encomienda,

aunque sí se indica que SAGULPA debe presentar anualmente al Ayuntamiento una memoria económica⁶ y un resumen detallado de los datos económicos y de gestión del servicio, donde se precisarán los costes anuales del servicio, incluyendo las amortizaciones y los costes financieros.

Se han requerido estas memorias y resúmenes de los ejercicios 2017 a 2019; sin embargo, la sociedad municipal ha indicado que no se han presentado y tampoco le han sido solicitados por el Ayuntamiento, señalando que lo que se realiza es una interlocución habitual con el Servicio de Tráfico y Transportes municipal en orden a establecer las directrices del servicio y a introducir las modificaciones necesarias.

El precio que percibe SAGULPA por la realización del encargo no se ha fijado en ningún documento ni ha sido acordado por el Ayuntamiento. La práctica que se lleva a cabo desde que SAGULPA comenzó la prestación del servicio es que la sociedad municipal obtiene, como ingresos propios, las cuantías de las tasas autoliquidadas por los usuarios con anterioridad a estacionar su vehículo y las regularizaciones que los usuarios pueden hacer en las veinticuatro horas siguientes, lo que es asumido por ambas partes sin verificar la cobertura de los costes del servicio y las posibles pérdidas o beneficios derivados del encargo. En 2019 el importe ingresado por la sociedad municipal por estos conceptos ascendió a 4.467.303,69 euros. Esta práctica vulnera el artículo 32 de la LCSP, que exige que la contraprestación de los encargos a medios propios se efectúe mediante tarifas aprobadas por la entidad de la que depende el medio propio y que ha realizado el encargo.

Además, desde marzo de 2019, y a raíz de un acuerdo verbal entre el Ayuntamiento y SAGULPA, se le da al usuario que ha estacionado sin tique o que se ha excedido del tiempo, la opción de abonar la tasa de 8 o 6 euros respectivamente en el parquímetro o a través de la aplicación del teléfono móvil, durante un plazo de 7 días, a pesar de que la Ordenanza establece que su exacción se rige por el Reglamento General de Recaudación y se atribuye su recaudación al Ayuntamiento. La existencia de este sistema, alternativo al procedimiento regulado en la Ordenanza, se comunica al usuario en el aviso de impago que el controlador deposita en el vehículo, pasando los ingresos obtenidos por esta vía a formar parte del volumen de negocios de la empresa municipal.

Esta práctica supone un incumplimiento de los artículos 9 y 10 de la Ordenanza fiscal, que determinan que la posibilidad de regularizar el incumplimiento de estacionar sin tique o de haber sobrepasado el tiempo abonado se circunscribe a las 24 primeras horas desde el incumplimiento, y que una vez pasado ese tiempo será el Ayuntamiento quien liquide de oficio las tasas devengadas. Como consecuencia, se utiliza la autoliquidación para el pago de tarifas cuya forma de pago establecida en la Ordenanza reguladora es la liquidación realizada por la entidad competente de su exacción; además, se establecen unos plazos para el pago de estas autoliquidaciones que no se recogen en la Ordenanza fiscal, lo que es exigido por el artículo 62.1 de la LGT, al señalar que *“Las deudas tributarias resultantes de una autoliquidación deberán pagarse en los plazos que establezca la normativa de cada tributo”*.

En el ejercicio 2019 se realizaron 17.089 operaciones de este tipo y los ingresos ascendieron a 111.616 euros, que pasaron indebidamente a formar parte del volumen de negocios de la empresa, que en 2019 fue, por esta actividad, de 4.467.303,69 euros.

⁶ Durante el trámite de alegaciones SAGULPA ha informado que, en el curso de la fiscalización y una vez advertida esta situación, se ha presentado la memoria económica de 2020, con fecha de entrada en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria el 5 de abril de 2021.

De esta forma, las actuaciones de recaudación de SAGULPA por cuenta del Ayuntamiento, que debían ser materiales, de intermediación y limitadas a las tareas tendentes al cobro, han dado lugar a que en la práctica las tasas se conviertan en recursos de la sociedad y no del Ayuntamiento.

Este procedimiento es contrario a la normativa de aplicación, pues debería haber dos flujos financieros diferenciados: por un lado, la tarifa que SAGULPA debe recibir por la prestación del servicio —según se determina en el artículo 32 de la LCSP—, y por otro, el importe de las tasas reguladas en la Ordenanza fiscal que son autoliquidadas por los usuarios y que la sociedad municipal debería ingresar en el Ayuntamiento, como entidad titular de dichos recursos.

A mayor abundamiento, en el Acuerdo se establece que el Ayuntamiento ingresará a SAGULPA el importe de las tasas recaudadas por el Ayuntamiento, es decir las relativas al estacionamiento del vehículo sin el correspondiente tique. Sin embargo, las entidades fiscalizadas han manifestado que dichos ingresos no se han realizado, ni existe un procedimiento para ello.

En las cuantías de los dos flujos financieros que deberían establecerse inciden los costes en los que incurre la sociedad para la prestación del servicio.

En lo referente a las tarifas, el propio artículo 32 de la LCSP, en su apartado 2.a) determina que el cálculo de las tarifas se realizará atendiendo al coste efectivo soportado por el medio propio para las actividades objeto del encargo. La empresa municipal no ha remitido al Ayuntamiento el resumen detallado de costes exigido en el Acuerdo; no obstante, en el desarrollo de la fiscalización la empresa ha comunicado a este Tribunal que los costes directos e indirectos de la prestación del servicio ascienden a 3.586.425,22 euros, resultando, en 2019, un beneficio derivado del servicio de aparcamiento regulado de 880.878,47 euros, lo que supone un 20 % de los ingresos, que alcanzaron 4.467.303,69 euros. Cuantía muy superior a la que se obtendría si se hubiera fijado una tarifa por la prestación del servicio.

II.2. SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y GESTIÓN RECAUDATORIA DE LA TASA

La gestión de la tasa de estacionamiento en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria se divide en dos fases diferenciadas atendiendo a la entidad que lleva a cabo cada una de ellas.

La primera fase comprende la gestión de las autoliquidaciones que los usuarios de las zonas de aparcamiento afectadas abonan a través de los parquímetros o de la aplicación de telefonía móvil Lpa Park y las regularizaciones voluntarias que, mediante estos mismos medios, realizan los usuarios cuando tienen conocimiento de que han sido denunciados por los controladores de tráfico por no haber abonado la autoliquidación correspondiente. Estos ingresos son gestionados por SAGULPA en el marco de la encomienda del servicio de estacionamiento regulado analizada en el apartado anterior.

La segunda fase comprende la puesta al cobro de las cuantías que la ordenanza establece para los casos en los que los usuarios estacionan su vehículo sin realizar la autoliquidación correspondiente ni regularizar el pago en las horas posteriores. En esta fase se distingue el periodo de pago de la tasa en voluntaria y en ejecutiva, según determina el RGR, y se lleva a cabo en todos sus trámites por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

En el cuadro siguiente se muestran los ingresos de 2019 derivados de cada una de las dos fases referidas.

Cuadro 4. Ingresos derivados de la tasa gestionados por Sagulpa y el Ayuntamiento ⁽¹⁾

(Importe en euros)

Ingresos gestionados por SAGULPA	2017	2018	2019
Autoliquidaciones y regularizaciones ingresadas (a)	4.228.881	4.825.144	4.467.873
Cuantías comunicadas al ayuntamiento por impago de autoliquidaciones	7.183.572	3.806.795	1.689.663
Ingresos gestionados por el Ayuntamiento			
Liquidaciones aprobadas ⁽²⁾	10.419.155	3.937.965	2.215.542
Bajas	622.404	147.373	45.842
Liquidaciones cobradas (b)	6.791.110	2.392.556	1.188.243
Deuda pendiente de cobro	3.005.641	1.398.036	981.457
Total ingresado (a+b)	11.019.991	7.217.700	5.656.116

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento

- (1) Los datos de bajas y liquidaciones cobradas por el Ayuntamiento, y por tanto la deuda pendiente de cobro, están calculadas a fecha de 27 de septiembre de 2021. El resto de cuantías se refieren a los ejercicios correspondientes y no sufren variación una vez finalizado cada uno de los años.
- (2) Las diferencias entre las cuantías comunicadas al Ayuntamiento por impago de autoliquidaciones y las liquidaciones aprobadas responden al decalaje que se produce respecto de los datos del último trimestre de cada año, puesto que las autoliquidaciones de octubre, noviembre y diciembre de cada año se comunican una vez iniciado el siguiente. En el ejercicio 2017 se produjo una mayor diferencia porque el Ayuntamiento aprobó liquidaciones de ejercicios anteriores que estaban pendientes.

En el ejercicio 2017 se recoge, además de las liquidaciones generadas en el propio ejercicio, la aprobación de liquidaciones que estaban pendientes de ejercicios anteriores por importe de 4.028.525 euros.

En 2019 se produce una disminución relevante de los ingresos, que tal y como se analiza a continuación, es consecuencia de la reducción de la tasa que liquida el Ayuntamiento en los casos de estacionamiento sin tique o con exceso sobre el tiempo abonado y de la posibilidad de regularizar mediante autoliquidación el estacionamiento sin tique en las 24 horas siguientes al incumplimiento.

II.2.1. Gestión recaudatoria de SAGULPA

SAGULPA gestiona el cobro de los importes abonados por los usuarios previamente a hacer uso de las plazas de aparcamiento situadas en zonas reguladas (o, en su caso, su regularización en las horas siguientes) debiendo trasladar al Ayuntamiento los datos de los usuarios que no han abonado las cuantías correspondientes, a efectos de que este proceda a la aprobación de las liquidaciones y las notifique a los contribuyentes para su pago.

Importes abonados por los usuarios de las plazas en zonas reguladas

En el cuadro siguiente se detallan las cuantías abonadas por los usuarios de estas plazas de aparcamiento en los ejercicios 2017, 2018 y 2019 atendiendo al tipo de ingreso (autoliquidación, regularización voluntaria y, desde marzo de 2019, abono de las tasas por estacionar sin tique o por exceso de tiempo pagadas, abonadas en parquímetro o app), al procedimiento de realización del pago (parquímetro, aplicación para teléfono móvil Lpa Park o entidad bancaria) y según el tipo de zona regulada (zona azul o verde).

Cuadro 5. Ingresos de la tasa de estacionamiento gestionados por SAGULPA

(Importe en euros)

	2017	2018	2019
Según tipo de ingreso			
- Autoliquidaciones	3.918.904,22	4.414.192,89	3.683.358,40
- Regularizaciones voluntarias	309.976,64	410.950,90	672.899,37
- Abono de tasas por estacionar sin tique o por exceso de tiempo ⁽¹⁾	--	--	111.616,00
- Saldo Tarjeta movilidad	(1.837,60)	(932,53)	(570,08)
Según modo de pago			
- Parquímetro	3.531.179,33	3.851.592,46	3.449.971,41
- Aplicación móvil	506.933,29	723.520,80	969.298,68
- Cuadernos bancarios ⁷	188.930,64	249.098,00	48.033,60
Según zona			
- Azul	3.500.764,51	3.872.419,82	3.638.490,68
- Verde	543.201,50	706.929,45	783.497,86
- Sin asignar	184.914,85	245.794,52	45.885,23
- Saldo Tarjeta movilidad	(1.837,60)	(932,53)	(570,08)
Total	4.227.043,26	4.824.211,26	4.467.303,69

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por SAGULPA

- (1) Tras la aprobación y publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de la Ordenanza según el texto modificado en 2019, el Ayuntamiento y SAGULPA acordaron verbalmente que la empresa municipal también se encargaría de la recaudación del abono de las tarifas por estacionar sin tique y por exceder el tiempo abonado -que se concretan en 8 y 6 euros respectivamente- siempre y cuando el usuario las abonara en el parquímetro o a través de la aplicación de telefonía móvil. Esta práctica, según se ha indicado en el epígrafe II.1.2 *Forma de gestión de la tasa*, vulnera los artículos 9 y 10 de la Ordenanza reguladora.

En 2019 la cuantía recaudada ascendió a 4.467.303,69 euros, constituyendo este importe la cifra de negocios de SAGULPA por esta actividad que se refleja en sus Cuentas Anuales.

Los ingresos responden a la gestión de 5.387 plazas reguladas y 271 parquímetros y engloban 5.320.249 operaciones⁸: 5.224.719 autoliquidaciones abonadas por los usuarios en el momento de

⁷ Los cuadernos bancarios son normas y protocolos estandarizados para la comunicación mediante ficheros electrónicos entre las entidades bancarias y sus clientes.

⁸ El desglose entre zona azul y zona verde es el siguiente: 3.443 plazas, 173 parquímetros y 4.381.267 operaciones corresponden a la zona azul y 1.944 plazas, 98 parquímetros y 939.274 operaciones son referentes a la zona verde.

estacionar el vehículo —3.683.358,40 euros—, 79.052 regularizaciones voluntarias efectuadas por los particulares al recibir una notificación de denuncia de los controladores —784.515,37 euros— y 17.089 abonos de las tarifas correspondientes a haber estacionado sin tique o haber excedido el tiempo abonado sin regularización en las 24 horas siguientes —111.616 euros—.

En conjunto, resulta que aproximadamente el 80 % de los ingresos proceden de autoliquidaciones por utilización de la zona azul y fue abonado en parquímetro, ya fuera en efectivo o con tarjeta de crédito.

Tanto los ingresos por autoliquidaciones como por regularizaciones voluntarias tuvieron un incremento significativo de 2017 a 2018, del 13 y del 33 % respectivamente, lo que se debió al mayor número de operaciones realizadas. Sin embargo, en 2019, tras las modificaciones realizadas, las tasas autoliquidadas se redujeron en un 17 % respecto del ejercicio anterior, mientras que las regularizaciones se incrementaron en un 91 %.

La disminución en el importe de las autoliquidaciones en 2019 tiene un doble origen. Por un lado, se redujo la cuantía a pagar en los primeros minutos de aparcamiento y, por otro se realizaron menos operaciones desde el 1 de marzo de 2019 a raíz de la modificación que permitía regularizar el haber estacionado sin tique con un coste de 5 euros —hasta esa fecha, si se había estacionado sin tique y era detectado por el controlador se devengaba la tasa por estacionamiento sin tique de 25 euros—, esta modificación conllevó asimismo un incremento del importe de las *Regularizaciones voluntarias* en un 64 %.

Los 111.616 euros correspondientes al abono de la tasa en los casos en los de estacionamiento sin tique o de exceso sobre el tiempo abonado, a tenor de lo dispuesto en la Ordenanza fiscal, deberían haber sido gestionado por el Ayuntamiento; sin embargo, los ha recaudado la sociedad municipal en virtud de acuerdo verbal, integrándolo en sus ingresos.

En 2019, del total del dinero pagado en los parquímetros, el 93 % lo fue en monedas y el 7 % restante a través de tarjeta bancaria.

La utilización de la aplicación de telefonía móvil fue mucho menor, únicamente alcanzó el 22 % del total, y aunque su utilización prácticamente se duplicó entre 2017 y 2019, aún representa niveles muy bajos de la recaudación.

Las cantidades ingresadas en efectivo son retiradas por una empresa privada con la que SAGULPA tiene formalizado un contrato cuyo objeto es el “*servicio de recogida, transporte, manipulación e ingreso de la recaudación que se obtenga en las dependencias de la Sociedad Municipal*”. El contrato se formalizó el 8 de agosto de 2019 con una duración de tres años y un precio de 298.163,97 euros. Con anterioridad, el servicio se venía prestando por otra empresa privada. El 26 de junio de 2019, la empresa que actualmente presta el servicio compró parte de la empresa anterior que se encontraba en concurso de acreedores, subrogándose en sus derechos y obligaciones en relación con el contrato referido. No obstante, este contrato se encontraba vencido desde 2017, y no fue hasta el 8 de agosto de 2019 cuando se formalizó el que lo debía sustituir, por lo que durante los siete primeros meses del ejercicio fiscalizado el servicio se prestó sin cobertura contractual.

En el desarrollo de los trabajos de fiscalización se ha comprobado que el procedimiento de SAGULPA de registro de los ingresos por la prestación de este servicio queda adecuadamente soportado, sin que se hayan observado diferencias significativas entre los importes registrados en los parquímetros y los ingresos registrados en cuenta, resolviéndose las detectadas en los meses siguientes a que se hayan producido. Se ha verificado también la concordancia entre los saldos de

los pagos con tarjeta en los parquímetros, las recargas de la aplicación móvil y los importes de los cuadernos bancarios con los ingresos registrados en las entidades bancarias.

Determinación por SAGULPA de las cuantías que traslada al Ayuntamiento por ocupación de plazas sin tique o con exceso sobre el tiempo abonado

En los casos en los que las plazas con estacionamiento regulado son ocupadas por un vehículo sin el abono de las cuantías establecidas en la Ordenanza reguladora, el personal controlador de estas áreas detecta el incumplimiento, traslada los datos del vehículo al sistema central de información de SAGULPA y lo notifica al usuario, dejando un aviso en el propio vehículo o en la aplicación LPA Park. Si el usuario no regulariza voluntariamente el pago a través del parquímetro o de la aplicación de telefonía móvil, SAGULPA integra sus datos en el archivo que traslada al Ayuntamiento para que proceda a aprobar la liquidación correspondiente.

En las comunicaciones que realiza SAGULPA al Ayuntamiento se indica la cuantía por la que corresponde realizar la liquidación respecto de cada operación, acorde con lo que establece la Ordenanza reguladora. El detalle de los importes de la tasa para cada uno de estos dos casos, cuya cuantificación se ha analizado en el subapartado II.1, se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 6. Cuantía de las tasas por estacionamiento sin tique o exceso de tiempo

(Importe en euros)

Normativa	Desde 28/03/2014 hasta 28/02/2019	Desde 01/03/2019
Estacionar sin tique	25	8
Exceder del tiempo autoliquidado previamente	15	6

Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos de la Ordenanza fiscal*

Cuadro 7. Cuantías derivadas de los estacionamientos sin tique o exceso de tiempo comunicadas al Ayuntamiento

(Importe en euros)

	Sin tique		Exceso de tiempo sobre lo abonado		Total	
	N.º operaciones	Importe	N.º operaciones	Importe	N.º operaciones	Importe
2017	233.204	5.740.017	96.237	1.443.555	329.441	7.183.572
2018	118.966	2.924.765	58.802	882.030	177.768	3.806.795
2019	125.888	1.300.734	51.308	388.929	177.196	1.689.663

Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos facilitados por SAGULPA*

En el periodo 2017-2019 se produjo una minoración muy significativa de los montantes de las cuantías comunicadas al Ayuntamiento por impago, tanto derivadas del estacionamiento sin tique como por exceso sobre el tiempo abonado. Esta disminución del importe, que supone un 76 % en 2019 respecto de 2017, tiene las siguientes explicaciones:

- La minoración de las cuotas, que según se detalla en el cuadro 1 se redujeron en más de un 60 %.
- El descenso en el número de operaciones en un 46 % debido a que desde 2019 se permite regularizar voluntariamente el estacionamiento sin tique en las 24 horas siguientes a la infracción, circunstancia que ha originado que, tal y como se ha expuesto anteriormente y se detalla en el cuadro 5, las regularizaciones voluntarias se incrementaron en un 153 %.

El descenso de operaciones derivadas del estacionamiento sin tique o de haber excedido el tiempo abonado se vio compensado con el incremento de autoliquidaciones abonadas por los usuarios con anterioridad al estacionamiento del vehículo.

II.2.2. Sistemas de intercambio de información

Con el objetivo de que el Ayuntamiento disponga de una relación detallada de las cuantías que debe poner al cobro en periodo voluntario, SAGULPA le remite mensualmente un fichero con los importes que deben ser liquidados a los usuarios que no han autoliquidado la tasa. En los ficheros se distingue si el origen de la deuda es haber estacionado sin tique o haber sobrepasado el tiempo de estacionamiento abonado. Los datos remitidos incluyen la identificación temporal y física de la utilización privativa del dominio público, así como la identificación del vehículo y del propietario.

No obstante, este fichero no recoge la integridad de los datos correspondientes a los vehículos que han sido estacionados incorrectamente pues, con carácter previo a su remisión al Ayuntamiento, SAGULPA realiza un proceso de depuración en el que elimina registros.

Así, con anterioridad al envío oficial de los ficheros firmados por el Gerente de la empresa municipal, SAGULPA hace una remisión previa de la información al Ayuntamiento para que revise los datos. Como consecuencia de esta revisión, el Ayuntamiento remite correos electrónicos a la empresa municipal detallando las depuraciones que considera pertinente realizar y que consisten, fundamentalmente, en la eliminación de errores en la grabación de matrículas o de datos personales de los contribuyentes y en la supresión de cargos de personas que residen en el extranjero, puesto que consideran que su localización es muy improbable y que los costes de notificación y puesta al cobro superan el importe de las sanciones, a pesar de que en la Ordenanza municipal no se contempla como supuesto de no sujeción⁹.

⁹ Durante el trámite de alegaciones el Ayuntamiento ha remitido un protocolo en el que indican que únicamente dan de baja a las personas no residentes en España cuando hay errores en la transcripción de su documento de identificación. Este protocolo resulta contrario a la información remitida durante los trabajos de fiscalización, tanto por el propio Ayuntamiento como por SAGULPA, que indicaban que, debido al coste que suponía la notificación, se suprimían los registros de las personas sin residencia en España; en este sentido se había comprobado que, efectivamente se daban de baja numerosos registros de extranjeros.

Además, en alegaciones indican el número de registros que se da de baja cada mes como consecuencia de errores en la identificación de las personas, resultando que este número difiere del mismo dato aportado por Sagulpa. A título de ejemplo, el Ayuntamiento señala que en el mes de enero se suprimieron 62 registros por errores (tanto de residentes en España como en el extranjero) y, sin embargo, según la información remitida por Sagulpa respecto del mes de enero se dieron de baja 84 registros de personas físicas, de los cuales 53 eran residentes fuera de España.

Dado que el procedimiento implantado de comunicación de contribuyentes y cuantías pendientes de pago no permite verificar el proceso por el que se concretan importes cargados en el programa de recaudación municipal tras los procesos de depuración, lo que ha supuesto una limitación al alcance, no se ha podido verificar si todas las supresiones de extranjeros están motivadas por fallos en el registro de sus datos identificativos o bien, si en aplicación del protocolo remitido en fecha de 15 de abril de 2021, "se excluyen los extranjeros por no constar domicilio en España".

Además, como consecuencia del elevado número de impagos que corresponden habitualmente a empresas de leasing, renting y alquiler de vehículos, SAGULPA, siguiendo instrucciones del Ayuntamiento, envía un correo electrónico a estas empresas para que identifiquen al conductor incumplidor de la Ordenanza municipal; de esta forma, en una primera depuración se elimina el cargo de la empresa de alquiler, y, posteriormente, y siempre que sea comunicado, se rehabilita el cargo, incluyendo como sujeto pasivo al conductor identificado. Las empresas que no se han adherido a este procedimiento no entran en el proceso de depuración y, normalmente, tras recibir la notificación de la liquidación aprobada por el Ayuntamiento recurren la deuda tributaria, identificando al conductor en el recurso presentado.

En tanto en la Ordenanza no se contempla que los propietarios de los vehículos que figuren inscritos como titulares en el Registro público correspondiente sean sujetos pasivos de la tasa, no se ha habilitado el procedimiento para que las empresas de alquiler sean responsables del pago de la sanción en ninguna circunstancia, sin perjuicio de que estas pudieran repercutir la deuda a los conductores. A estos conductores tampoco se les sanciona por el incumplimiento de la Ordenanza de Tráfico.

En las depuraciones efectuadas, si bien queda acreditada la identificación del usuario que realiza el alta, baja o modificación de los registros que se depuran, no consta el motivo de la inclusión, supresión o modificación.

Una vez finalizado el proceso descrito y concretado el importe que va a ser incorporado al programa de recaudación municipal, SAGULPA remite formalmente el fichero depurado al Ayuntamiento. Este proceso se realiza manualmente y con base en correos electrónicos, lo que deriva en un riesgo de error material y de manipulación de registros.

Las modificaciones se realizan sobre los ficheros originales y no queda constancia de los importes inicialmente registrados para cada uno de los meses¹⁰. Tampoco dispone ninguna de las entidades fiscalizadas de un registro de las altas, bajas y modificaciones derivadas del proceso de depuración con detalle de los motivos que las sustentan, ya fueran errores materiales, eliminación de deudores sin residencia en España o de empresas de alquiler de vehículos.

El procedimiento implantado de comunicación de contribuyentes y cuantías pendientes de pago no permite verificar el proceso por el que se concretan importes cargados en el programa de recaudación municipal tras los procesos de depuración, lo que ha supuesto una limitación al alcance¹¹ en relación con el objetivo tercero de la fiscalización relativo a verificar la adecuación de

¹⁰ SAGULPA mantiene una base de datos con todas las liquidaciones -también las que se dan de baja en el proceso de depuración con detalle de los motivos aducidos por el Ayuntamiento-; sin embargo, la obtención de información de esta base de datos es a través de la matrícula del vehículo estacionado irregularmente y no arroja información por periodos temporales.

¹¹ Durante el trámite de alegaciones SAGULPA manifestó que no existiría una limitación al alcance en tanto resulta posible obtener las modificaciones que se han efectuado a lo largo del tiempo sobre una matrícula y, además, que durante el desarrollo de la fiscalización remitieron un archivo pdf con las capturas de pantalla de las bajas efectuadas. Este Tribunal no comparte el criterio expuesto puesto que, por una parte, el hecho de mantener una base de datos con las modificaciones totales efectuadas sobre cada matrícula no permite determinar los cambios realizados durante el periodo fiscalizado y que afectan a los registros analizados; por otra parte, la remisión de capturas con indicación de nombres de personas físicas y jurídicas cuyos registros se dieron de baja en 2019 no permite tener certeza sobre los importes cargados en el programa de recaudación municipal, puesto que además de no incluirse las cuantías ni las causas de las bajas, no se ha dispuesto del fichero original para poder determinar la integridad de las modificaciones y por lo tanto, verificar la adecuación de los sistemas de información para liquidar los derechos exigibles por el Ayuntamiento.

los sistemas de información para liquidar los derechos exigibles. En 2019 el importe que se cargó en el programa de recaudación fue de 2.210.760¹² euros.

Una vez que se dispone de los datos depurados, el Director de Gestión Tributaria aprueba de forma conjunta todas las liquidaciones relativas a las deudas generadas en cada mes.

En el examen del proceso de comunicación del hecho imponible hasta la aprobación de las liquidaciones se han obtenido los resultados siguientes:

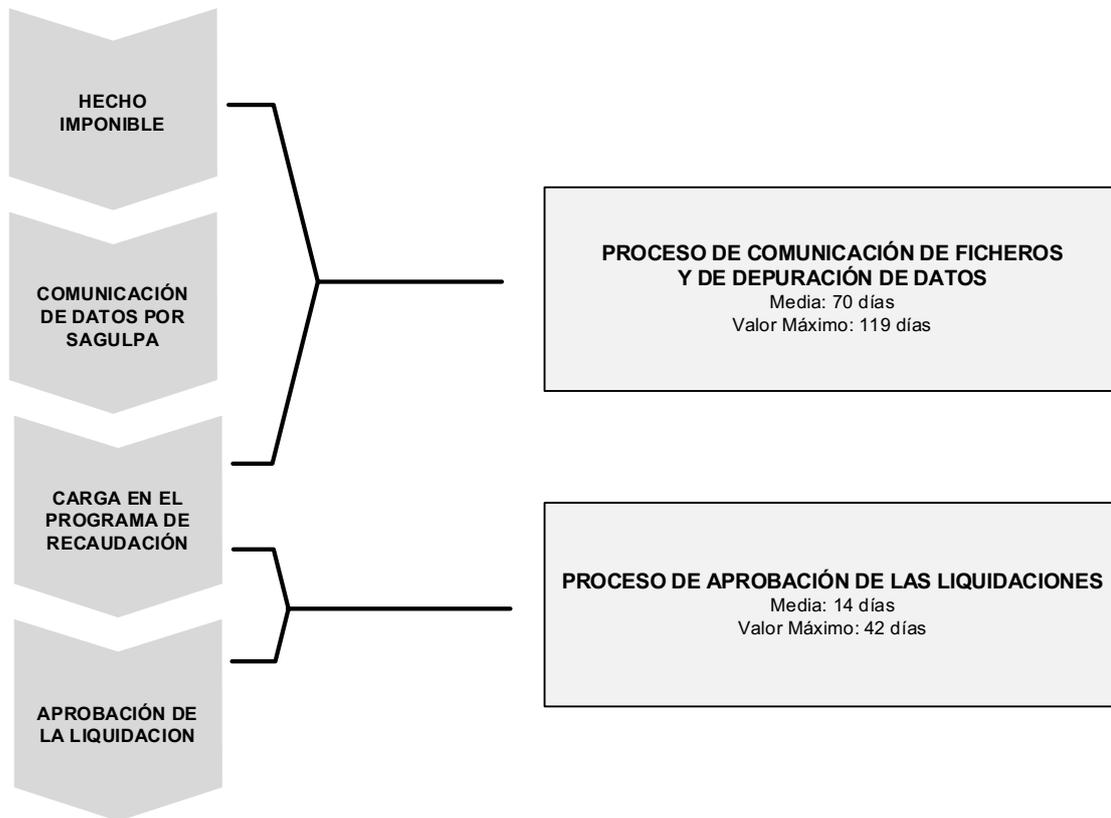
Desde que se produce el hecho imponible¹³ hasta que se aprueba la correspondiente liquidación transcurre un periodo de tiempo muy largo. La media de este periodo en las doce comunicaciones efectuadas en 2019 fue de 84 días; es decir, casi tres meses.

En el gráfico 1 se detallan los periodos medios de duración de las dos fases de este proceso. La primera fase es relativa al periodo que transcurre desde que sucede el hecho imponible hasta que se cargan los datos en el programa de recaudación municipal una vez realizadas las tareas de depuración.

¹² La diferencia entre este importe y 1.689.663 euros comunicados por SAGULPA en 2019 y que se reflejan en el cuadro 7 responde al decalaje que se produce respecto de los datos del último trimestre de cada año, puesto que las autoliquidaciones de octubre, noviembre y diciembre de 2018 se comunicaron en 2019 y los datos correspondientes al último trimestre de 2019 se remitieron en 2020.

¹³ Como los hechos imponibles producidos durante cada mes se comunican por SAGULPA al Ayuntamiento de forma conjunta se ha hecho la hipótesis de que todos ellos se han producido el último día del mes al que se refieren.

Gráfico 1. Flujograma de la información remitida por SAGULPA al Ayuntamiento.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento

La ausencia de un procedimiento que determine las actuaciones concretas a desarrollar en unos plazos establecidos ha originado la demora en la aprobación de las liquidaciones que han de ser comunicadas a los contribuyentes, de forma que cuando estos las reciben ha transcurrido un periodo muy largo respecto del momento en el que se produjo el hecho imponible.

II.2.3. Gestión recaudatoria del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria

Se exponen en este epígrafe los resultados de la evaluación de los sistemas y procedimientos de gestión aplicados por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la tasa analizada. La evaluación se ha realizado sobre la relación detallada de las principales actuaciones de gestión recaudatoria efectuadas sobre los débitos de la tasa en gestión de cobro en 2019 y referenciadas a su situación a 23 de marzo de 2021; para ello, se han utilizado los datos que ha facilitado el Ayuntamiento a partir del volcado de información de la aplicación informática de recaudación.

Se exponen de forma diferenciada los resultados relativos a los derechos de cobro generados en 2019 (2.215.541,92 euros) y los referentes a los derechos pendientes de cobro de ejercicios anteriores (6.380.412,85 euros).

Derechos generados en 2019

Durante el ejercicio 2019 el Órgano de Gestión Tributaria del Ayuntamiento dictó resoluciones aprobatorias de 99.176 liquidaciones por un importe agregado de 2.215.541,92 euros. El 99,8 % (2.210.760 euros) tiene su origen en las comunicaciones efectuadas por SAGULPA. El resto, 4.781,92 euros, son 69 liquidaciones aprobadas de forma individualizada tras la desestimación de recursos presentados por los interesados y una vez subsanados, en su caso, los defectos que pudieran contener. Estas liquidaciones individuales se graban manualmente en el programa de recaudación y se ha comprobado su aprobación y la emisión de las correspondientes cartas de pago.

El índice de recaudación de las liquidaciones aprobadas en 2019 -valorado después de transcurridos entre uno y dos años desde la generación de la deuda- es del 52 %, sin considerar las liquidaciones dadas de baja, fundamentalmente por la interposición de recursos. En términos absolutos la recaudación fue de 1.100.817,85 euros, de los que 367.465,43 euros se recaudaron en periodo voluntario y 733.352,42 euros en la fase ejecutiva.

En el cuadro siguiente se muestra el detalle de la gestión efectuada respecto del total de liquidaciones aprobadas en 2019 y las incidencias observadas.

Cuadro 8. Detalle de la gestión de las liquidaciones aprobadas en 2019

(Importe en euros)

Estado de deuda	Importe	% sobre liquidaciones aprobadas	N.º de liquidaciones
Liquidaciones aprobadas en 2019	2.215.541,92	100,00	99.176
o Cobrado en voluntaria	367.465,43	16,59	21.309
o Baja de derechos en voluntaria	17.043,00		737
Pendiente tras la finalización de la fase voluntaria	1.831.033,49	82,64	77.130
Bajas en fase ejecutiva (*)	27.246,58		--
Pendiente de cobro posterior a las bajas (a+b)	1.803.786,91	81,42	
Deuda no notificada en ejecutiva (a)	120.903,96	5,46	8.714
o Deuda cobrada tras periodo voluntario	34.969,42		1.858
o Pendiente de cobro en fecha 23 de marzo de 2021 (c)	85.934,57		6.856
Deuda notificada en ejecutiva (b)	1.682.882,95	75,96	67.380
Deuda notificada y cobrada	698.383,00	31,52	33.466
o Deuda cobrada antes de la notificación de providencia	73.931,00		4.803
o Deuda cobrada tras notificación de providencia	56.376,00		2.216
o Deuda cobrada tras plazos del art.62.5 de la LGT	547.671,00		25.367
o Deuda cobrada parcialmente (**)	20.405,00		1.080
Pendiente de cobro en fecha 23 de marzo de 2021 (d)	984.499,95	44,44	33.914
Total deuda pendiente en fecha 23 de marzo de 2021 (c+d)	1.070.434,49	48,31	41.848

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento

(*) No se computa el número de liquidaciones porque algunas de las bajas no afectan a la liquidación completa. Se produce la baja completa en 466 liquidaciones.

(**) El Ayuntamiento no ha facilitado la fecha de los cobros parciales por no disponer de ella en la aplicación de recaudación.

Incidencias relativas a la recaudación voluntaria

En 177 liquidaciones la aplicación registra un importe recaudado superior al liquidado en 3.489,69 euros como consecuencia de pagos duplicados, sin que se haya iniciado la tramitación de la devolución de los ingresos indebidos (en 93 casos la cuantía pagada por el sujeto pasivo fue el doble de la liquidada).

Incidencias relativas a la falta de inicio de la fase ejecutiva

En el 11 %¹⁴ de las liquidaciones no cobradas en fase voluntaria no consta notificada la providencia de apremio. Según la información remitida por el servicio de recaudación, los motivos pueden ser diversos: pagos fraccionados, cancelaciones de fraccionamiento, bajas en ejecutiva con anterioridad a la notificación, o bien, defecto en la notificación de las providencias.

Constan recaudados una vez finalizada la fase voluntaria, 34.969,42 euros. En el 97 % aparece registrado correctamente el 5 % de recargo; en el 3 % restante constan recargos superiores o inferiores al 5 %, sin que este justificado.

La falta de notificación imposibilita aplicar el recargo del 10 o del 20 %, que hubieran sido los procedentes en función del momento de abono de la deuda tras la notificación, según se establece en el artículo 62.5 de la LGT.

Las liquidaciones no cobradas figuran como deuda viva en la fecha de realización de los trabajos, así como las cuantías pendientes en los casos en los que se produjo un pago parcial de la deuda. No obstante, solamente algunas de las liquidaciones registran el recargo del 5 %, no computándose ningún recargo en la mayoría de los casos, fundamentalmente cuando se ha realizado un abono parcial de la deuda. Respecto de esta incidencia, el servicio de recaudación municipal ha explicado que, normalmente, se trata de fraccionamientos, suspensiones de deuda o propuestas de baja en voluntaria; si bien estas circunstancias no constan en el aplicativo utilizado.

Las irregularidades señaladas ponen de manifiesto el riesgo derivado de la falta de automatización de los procesos en la aplicación informática y genera inconsistencias en la deuda registrada.

Incidencias relativas a la recaudación en ejecutiva en relación con los recargos establecidos en el artículo 62 de la LGT

Se han observado incidencias en la aplicación de los recargos establecidos en el artículo 62 de la LGT así como en las cuantías recaudadas que, si bien carecen de materialidad, ponen de manifiesto defectos derivados de la falta de automatización de los procesos de recaudación, fundamentalmente porque las cuantías se determinan en función de las fechas de los diferentes actos del procedimiento, y no son adecuadamente recogidas en la aplicación, ni se reflejan de forma automática.

El detalle es el siguiente:

- De los 4.803 cobros efectuados una vez finalizado el periodo voluntario y con anterioridad a la notificación de la providencia de apremio, únicamente en 216 está

¹⁴ El 11 % es el índice de falta de notificación de 8.714 liquidaciones sobre 77.130 no cobradas menos las 466 respecto de las que se efectúa una baja de derechos completa.

registrado correctamente el recargo del 5 % sobre el principal de la deuda; en el resto, 4.587 liquidaciones, consta el 10 % de recargo¹⁵.

Además, en 188 liquidaciones la aplicación registra un pago que, excluido el recargo, las costas y los intereses, resultó superior al importe del principal de la deuda.

- En las 1.710 liquidaciones cuyo abono se produjo una vez notificada la providencia de apremio y dentro de los plazos marcados en el artículo 62.5 de la LGT, se computó adecuadamente el recargo del 10 %. En 39 casos consta deuda abonada por importe superior al principal.
- Otras 25.367 liquidaciones fueron abonadas tras los plazos del art. 62.5 de la LGT; en todas ellas consta registrado correctamente el recargo del 20 %. Sin embargo, en 94 registros figura recaudado un importe que sin considerar recargos, costas ni intereses, es superior al principal de deuda.

Incidencias relativas a la deuda pendiente de cobro

Las liquidaciones que han sido notificadas pero no se ha obtenido su pago están registradas como deuda pendiente de cobro; no obstante, no todas ellas se han registrado con el 20 % de recargo a pesar de haber transcurrido los plazos que se determinan en la LGT para su aplicación. 79 registros están computados con el 10 % y 177 con el 5 %.

Además de las incidencias señaladas en los párrafos anteriores, se ha puesto de manifiesto un retraso generalizado en la tramitación de la fase ejecutiva de recaudación según el siguiente detalle:

- El acto formal de dictar la providencia de apremio se demoró en más de tres meses en 176 liquidaciones respecto de las fechas registradas en cada una de ellas de inicio de la fase ejecutiva de recaudación, llegando a un retraso superior al año en 10 registros, una vez computada la suspensión de plazos establecida en la Disposición Adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Por otra parte, también la aplicación registra un retraso en las notificaciones en casos en los que la demora pudiera estar justificada por tratarse de situaciones específicas como fraccionamientos que han sido levantados o propuestas de compensación anuladas. Esta configuración de la aplicación podría dificultar la adecuada tramitación de la fase ejecutiva en los casos en los que el retraso en la notificación no queda justificado.
- El acto de notificación de las providencias de apremio dictadas también sufrió retrasos significativos que alcanzaron más de tres meses desde que la providencia había sido

¹⁵ En el trámite de alegaciones el Ayuntamiento manifiesta que la fecha que la aplicación registra como fecha de cobro y que es la que consta en la relación detallada de deuda facilitada a este Tribunal durante el desarrollo de la fiscalización, no refleja realmente la fecha en la que se produjo el cobro, sino la fecha en la que se hizo un "cálculo de deuda a pagar". No obstante, se ha comprobado sobre algunos registros que esta fecha es posterior a la fecha en la que se dictó la providencia por lo que la cantidad total adeudada por el sujeto pasivo ya habría sido determinada. Por otra parte, las incidencias que se derivan de los cuadros 8 y 9 fueron contrastados con el Ayuntamiento validando dichos datos.

dictada en 24.849 registros (el 37 % de las notificaciones), alcanzando un retraso superior al año en 127 liquidaciones; el dato promedio desde que se dicta la providencia hasta que se notifica es de 103 días. No obstante, dado que gran parte de las notificaciones han tenido lugar en los meses en los que se decretó el estado de alarma, se ha hecho un análisis específico de las 17.471 providencias de apremio que fueron aprobadas en los meses de febrero a mayo de 2019 y, minorando el tiempo de notificación en los tres meses de duración del estado de alarma, los resultados han sido similares; en el 42 % de los casos hubo un retraso superior a los tres meses, descontando los tres correspondientes a la suspensión de los plazos administrativos.

De las 40.756 liquidaciones sobre las que no consta registrado ningún cobro en fase voluntaria ni ejecutiva ni se produjo baja de derechos, figura la aprobación de diligencias de embargo en 28.806 casos; no constando información en la aplicación sobre los 11.950 restantes. El Ayuntamiento, durante el trámite de alegaciones, ha informado que la mayoría son valores que han sido fraccionados o transferidos a la Comunidad Autónoma en virtud de Convenio por el que se delega el cobro de determinadas deudas en ejecutiva y que no se vuelcan en el aplicativo municipal.

Derechos pendientes de cobro a 1 de enero de 2019

En el cuadro siguiente se muestra un resumen de la gestión recaudatoria efectuada desde el 1 de enero de 2019 hasta la fecha de corte establecida en los trabajos de la fiscalización -23 de marzo de 2021- sobre los derechos pendientes de cobro al inicio del ejercicio fiscalizado. El grado de realización de los derechos fue del 70 % sin considerar las bajas de derechos registradas sobre el principal.

Cuadro 9. Detalle de la gestión de deuda pendiente de cobro a 1 de enero de 2019

(Importe en euros)

Estado de deuda	Importe	% sobre liquidaciones aprobadas	N.º de liquidaciones
Liquidaciones pendientes de cobro a 1 de enero de 2019	6.380.412,85	100,00	116.080
o Cobrado en voluntaria	356.321,00		7.561
o Baja de derechos en voluntaria	3.333,00		90
Pendiente tras la finalización de la fase voluntaria	6.020.758,85	94,36	108.429
Bajas en fase ejecutiva	233.277,70		4.133
Pendiente de cobro posterior a las bajas (a+b)	5.787.481,15	90,71	104.296
Deuda no notificada en ejecutiva (a)	2.683.756,85	42,06	46.657
o Deuda cobrada tras periodo voluntario	1.931.897,94		36.965
o Pendiente de cobro en fecha 23 de marzo de 2021 (c)	751.858,91		14.087
Deuda notificada en ejecutiva (b)	3.103.724,30	48,64	57.639
Deuda notificada y cobrada	1.818.631,25	27,09	38.984
o Deuda cobrada en su totalidad	1.728.756,20		37.167
o Deuda cobrada parcialmente	89.875,05		1.817
Pendiente de cobro en fecha 23 de marzo de 2021 (d)	1.285.093,05	20,14	20.472
Total deuda pendiente en fecha 23 de marzo de 2021 (c+d)	2.036.951,96	31,93	34.559

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento

Las incidencias observadas en la gestión de los derechos han resultado similares a las puestas de manifiesto en la gestión recaudatoria de los derechos generados en el año 2019, el detalle de las más significativas es el siguiente:

Incidencias relativas a la falta de inicio de la fase ejecutiva

- No consta notificada la providencia de apremio en el 45 % de las liquidaciones en las que hubiera sido procedente, lo que, como se ha señalado anteriormente, imposibilita incrementar el recargo del 5 al 20 %. Según la información remitida por el servicio de recaudación, si bien hay notificaciones pendientes de entrega, en otros casos, aunque el campo de la aplicación aparece vacío, la falta de notificación deriva de pagos que han sido fraccionados o de notificaciones que ha realizado la Comunidad Autónoma en virtud de Convenio por el que se delega el cobro de determinadas deudas en ejecutiva y que no se vuelcan en el aplicativo municipal.
- A pesar de no notificarse el inicio de la fase ejecutiva, el 72 % de deuda resulta abonada, si bien sin el recargo que le habría correspondido en los casos en los que no se fraccionó la deuda. En los casos en los que el pago fue parcial, la cuantía no abonada está registrada como deuda viva.

Incidencias relativas a la recaudación ejecutiva

- En relación con los 1.817 registros en los que el abono de la deuda ha sido parcial, la aplicación no registra la fecha de cobro.
- En la mayoría de los registros (1.270) consta como deuda viva el principal, sin computar recargos, costas ni intereses. En el resto están registradas cuantías superiores al principal de la deuda sin que la cantidad computada responda a patrones definidos.

- Las deficiencias anteriores, tanto las relativas a la deuda del ejercicio 2019 como a la de ejercicios anteriores, suponen la materialización del riesgo que conlleva la falta de procesos automáticos en la aplicación de recaudación, teniendo como consecuencia la falta de una gestión recaudatoria ágil y eficiente y errores en el cálculo de las deudas con el consiguiente riesgo de cobros indebidos, minoraciones de ingresos y posibles reclamaciones.

II.3. REGISTRO CONTABLE E IMPUTACIÓN PRESUPUESTARIA

Se ha analizado la contabilización de los ingresos derivados de la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local como consecuencia del estacionamiento limitado, tanto en la sociedad municipal SAGULPA como en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Los resultados que se exponen son relativos únicamente a la representación contable de dichos ingresos, sin perjuicio de que la sociedad municipal SAGULPA está contabilizando recursos de naturaleza tributaria procedentes de la tasa de estacionamiento que no se están imputando al presupuesto ni registrando contablemente por la entidad titular de dichos recursos, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria; en 2019 el volumen de estos recursos fue de 4.467.303,69 euros.

II.3.1. Contabilidad de la tasa en la sociedad municipal SAGULPA

Tal y como se ha detallado en el apartado relativo a la gestión de la tasa, los ingresos procedentes de las autoliquidaciones que realizan los usuarios por la utilización privativa del dominio público que grava la tasa analizada, así como las regularizaciones voluntarias, se contabilizan como parte del volumen de negocio de la empresa municipal.

En el cuadro siguiente se detallan los componentes de la cifra de negocios de SAGULPA en los ejercicios 2018 y 2019.

Cuadro 10. Detalle del volumen de negocios de SAGULPA por áreas de gestión

Concepto	(Importe en euros)			
	2018		2019	
	Importe	%	Importe	%
Ingresos de aparcamientos públicos	3.677.455,09	40	3.938.394,76	43
Ingresos del servicio de grúas y depósito municipal	518.725,47	6	520.495,03	6
Ingresos del servicio de estacionamiento regulado	4.830.789,90	53	4.467.303,69	49
Ingresos del servicio público de bicicleta	110.339,92	1	174.985,05	2
Total	9.101.178,53	100	9.137.310,38	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por SAGULPA

La tasa objeto de análisis supuso en 2019 el 49 % del importe total del volumen de negocio. Estos ingresos se generan por las autoliquidaciones, las regularizaciones voluntarias que realizan los contribuyentes de la tasa, y, además, a partir de marzo de 2019, por las tarifas de estacionamiento sin tique o con exceso sobre el tiempo abonado cuando el contribuyente opta por su abono en parquímetro o a través de la aplicación de telefonía móvil.

La distribución de los 4.467.303,69 euros percibidos por SAGULPA clasificados por diferentes tipos se muestra en el cuadro 5 del epígrafe II.2.1 *Gestión recaudatoria de SAGULPA*. En todos los casos el cobro se realiza en el mismo momento en el que se origina la deuda, no quedando cantidades pendientes de cobro que hubieran de figurar en el balance de la sociedad.

Se ha comprobado el registro contable en relación con los ingresos derivados de la gestión de la tasa, tanto por lo que se refiere a los ingresos en efectivo, que suponen el 71 % del total y respecto de los que la cifra contabilizada en balance es coincidente con los ingresos efectuados en los parquímetros tal y como se ha detallado en el epígrafe II.2.1, como en relación con los pagos realizados a través de la aplicación Lpa Park y mediante domiciliación bancaria.

II.3.2. Contabilidad de la tasa en el Ayuntamiento

En la contabilidad municipal no tienen reflejo las cuantías de la tasa que los contribuyentes autoliquidan o regularizan voluntariamente, sino que únicamente se imputan al presupuesto de ingresos los importes generados cuando los usuarios afectados por la tasa analizada no han autoliquidado el tributo y la entidad local aprueba la correspondiente liquidación por los importes cuantificados en la Ordenanza fiscal.

A partir del 1 de marzo de 2019, fecha en la que entra en vigor la segunda modificación de la Ordenanza fiscal, los importes son de 8 euros por estacionar sin tique y 6 por sobrepasar el tiempo abonado; con anterioridad las cuantías eran de 25 euros si no se había autoliquidado la tasa y de 15 si se había liquidado pero por un periodo de tiempo inferior al del estacionamiento.

La contabilización de estos ingresos se hace en una única aplicación presupuestaria, en el subconcepto 33000 *“Tasa por el estacionamiento limitado de vehículos”*.

En el cuadro siguiente se muestra la liquidación del presupuesto de ingresos de 2019 y su comparativa con 2017 y 2018.

Cuadro 11. Liquidación presupuestaria concepto 33000 “Tasa por el estacionamiento limitado de vehículos”

(Importe en euros)						
Ejercicio	Previsiones presupuestarias definitivas	Derechos reconocidos	Derechos anulados y cancelados	Derechos reconocidos netos	Recaudación neta	Derechos pendientes de cobro
2017	4.280.000,00	10.419.174,86	220.571,57	10.198.603,29	1.156.668,65	9.041.934,64
2018	6.771.704,00	3.938.024,10	75.806,72	3.862.217,38	732.997,29	3.129.220,09
2019	3.100.334,97	2.215.806,14	65.855,19	2.149.950,95	476.630,13	1.673.320,82

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento

Los derechos reconocidos en el ejercicio 2019 ascienden a 2.215.806,14 euros, esta cifra responde al montante total de liquidaciones aprobadas por el Órgano de Gestión Tributaria (2.215.541,92 euros) y además, recoge 264,22 euros por cobros recibidos sin contraído previo del derecho.

El reconocimiento de derechos se produce una vez aprobadas las liquidaciones correspondientes; posteriormente a este acto, el Servicio de Tributos del Ayuntamiento genera un fichero que pasa al Departamento de Contabilidad para su registro. No existe integración automática entre ambas aplicaciones, lo que genera riesgos en la transmisión de los datos y, además, retrasos significativos en la contabilización de los derechos; la media de días entre la aprobación de las correspondientes

liquidaciones y su contabilización es de 132 días, siendo el periodo mínimo transcurrido entre ambas actuaciones de 46 días.

Las liquidaciones aprobadas en 2019 figuran como derechos reconocidos en el presupuesto del ejercicio. Sin embargo, no se ha producido un acompasamiento de las liquidaciones aprobadas en cada uno de los meses y su imputación a contabilidad: desde enero hasta julio se aprobaron liquidaciones por importe de 1.676.580 euros y únicamente se reconocieron derechos por 1.546,90 euros; entre los meses de agosto y noviembre las liquidaciones aprobadas ascendieron a 534.580 y los derechos reconocidos fueron de 764.115,62 euros y en el mes de diciembre, a pesar de no haberse aprobado ninguna liquidación, se imputaron derechos por 1.450.143,62 euros, lo supone el 65 % del total. Este retraso no afecta a la liquidación del presupuesto, pero sí a las liquidaciones trimestrales que se elaboran y se remiten al Ministerio de Hacienda.

Ha habido un descenso muy relevante de los derechos reconocidos desde el ejercicio 2017 hasta 2019: en 2018 disminuyeron un 62 %, pasando de diez a cuatro millones de euros, y en 2019 se redujeron otro 17 %. Esta minoración de derechos tiene su origen en dos causas:

- En la reducción de los importes de las tasas, tanto por estacionar sin tique como por exceder el tiempo abonado que se introdujeron en la modificación de la ordenanza a partir de marzo de 2019 y a la que se ha hecho referencia.
- A la regularización hecha en 2017 para superar el retraso acumulado en la aprobación de las liquidaciones correspondientes a hechos imponibles generados en años anteriores. En 2017 se reconocieron liquidaciones procedentes del ejercicio 2016 por importe de 4.028.525 euros, por lo que se registra una cifra de liquidaciones mucho más elevada que en los dos ejercicios siguientes. Sin embargo, en tanto SAGULPA había trasladado al Ayuntamiento liquidaciones impagadas correspondientes al propio ejercicio 2017 por 7.183.572 euros, la cuantía total de liquidaciones que debieran haberse reconocido es de 11.212.097 euros y no de 10.419.174,86. La diferencia entre ambos importes —792.922,14 euros— son liquidaciones aprobadas pendientes de contabilización.

Los derechos cancelados durante el ejercicio ascienden a 65.855,19 euros con el siguiente detalle:

Cuadro 12. Derechos anulados y cancelados en el concepto 33000 “Tasa por el estacionamiento limitado de vehículos”

(Importe en euros)			
Bajas por anulación de liquidaciones	Devolución ingresos ejercicio corriente	Devolución ingresos ejercicios cerrados	Total
38.568,00	25.793,90	1.493,29	65.855,19

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento

Las anulaciones de derechos (38.568 euros) tuvieron como origen la acreditación en vía de recurso de disponer de título justificativo de haber realizado el pago o que los controladores hubieran realizado una identificación errónea del vehículo o de su titular. Todas las anulaciones se contabilizaron entre agosto y diciembre.

Las devoluciones de ingresos responden a recursos presentados por los interesados que fueron estimados después de que hubieran realizado el ingreso, lo que además de los recursos empleados en su resolución conlleva el abono de intereses y costas. El número de liquidaciones devueltas

en 2019 fue de 111, de las que 93 se habían aprobado y recaudado en el propio ejercicio y dieciocho provenían de ejercicios anteriores. En general son importes pequeños, únicamente tres alcanzaron un importe superior a los 1.000 euros.

El grado de realización de los derechos reconocidos en el propio ejercicio en el que se generan es significativamente bajo, tal y como se muestra en el cuadro 8. Aunque en 2019 alcanzó porcentajes superiores a los ejercicios anteriores, fue únicamente del 22 %. El Ayuntamiento ha atribuido este bajo nivel de recaudación al número tan elevado de liquidaciones que han de gestionar por la falta de afección de los usuarios con la tasa exigida. No obstante, tal y como se pone de manifiesto en el epígrafe II.2.3. *Gestión recaudatoria del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria* y se muestra en el cuadro 7, los plazos de aprobación y notificación de las liquidaciones resultan muy elevados y la gestión presenta deficiencias significativas en su tramitación que conllevan unos bajos índices de recaudación, tanto en periodo voluntario como ejecutivo.

La recaudación de 2019, antes de su minoración como consecuencia de las devoluciones de ingresos fue, según la contabilidad municipal, de 503.917,32¹⁶ euros. De este importe, solo el 42 % se ingresó por los contribuyentes en cuentas restringidas, mientras que el 58 % se realizó en cuentas operativas.

La utilización de cuentas operativas para el ingreso de tributos vulnera los artículos 16 y 19 del RGR –de aplicación a las entidades locales en virtud del artículo 12 del TRLHL– que establecen la obligatoriedad de la utilización de cuentas restringidas para llevar a cabo la recaudación a través de entidades colaboradoras o entidades que presten el servicio de caja.

La utilización por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria de cuentas operativas para el cobro de la tasa, además de ser contrario a la normativa de aplicación, supone una carencia de control en el seguimiento de los pagos efectuados por los contribuyentes, lo que origina un riesgo en los registros de recaudación, según se expone en el apartado II.2.3 *Gestión recaudatoria del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria*, tales como existencia de pagos duplicados y falta de impulso de su devolución.

La baja recaudación en cada uno de los ejercicios implica que los derechos pendientes de cobro procedentes de ejercicios anteriores sean muy elevados, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

¹⁶ Este importe es resultante de incrementar la recaudación neta (476.630,13) en las devoluciones de ingresos de corriente (25.793,90) y las devoluciones de ingresos de cerrados (1.493,29).

Cuadro 13. Liquidación de ejercicios cerrados del concepto 33000 “Tasa por el estacionamiento limitado de vehículos”

(Importe en euros)

Año de procedencia	Derechos pendientes de cobro a 1 de enero	Derechos anulados y cancelados	Recaudación	Derechos pendientes de cobro a 31 de diciembre
Ejercicios 2014 y anteriores	79.052,76	56,80	2.882,73	76.113,23
2015	--	--	--	--
2016	138.448,84	893,62	14.672,18	122.883,04
2017	5.922.590,17	89.534,90	841.323,95	4.991.731,32
2018	3.129.220,09	53.415,01	882.138,10	2.193.666,98
Total	9.269.311,86	143.900,33	1.741.016,96	7.384.394,57

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento

El montante más importante de derechos pendientes de cobro a 1 de enero de 2019 procede de 2017 (el 64 %), lo cual deriva del elevado número de liquidaciones que se aprobaron en ese ejercicio -en gran parte deudas generadas en ejercicios anteriores sobre las que no se habían realizado las correspondientes liquidaciones- y respecto de las que el índice de recaudación fue únicamente de un 14 %.

Otro 34 % son derechos pendientes de cobro procedentes de 2018, ejercicio en el que el nivel de ejecución había sido algo más elevado, pero también se situó en niveles bajos, alcanzando el 28 %.

Del ejercicio 2014 y anteriores procedían, a 1 de enero de 2019, 79.052,76 euros. Se trata de derechos reconocidos que al inicio del ejercicio fiscalizado tenían una antigüedad superior a los cuatro años, por lo que su cobro ya no sería posible si no se interrumpió la prescripción, según establece el artículo 66 de la LGT en su apartado b), al señalar que el derecho de la Administración para exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas y autoliquidadas prescribe a los cuatro años.

La prescripción se ve interrumpida -según determina el artículo 68 de la LGT- por cualquiera de las siguientes acciones:

a) *Por cualquier acción de la Administración tributaria, realizada con conocimiento formal del obligado tributario, dirigida de forma efectiva a la recaudación de la deuda tributaria.*

b) *Por la interposición de reclamaciones o recursos de cualquier clase, por las actuaciones realizadas con conocimiento formal del obligado en el curso de dichas reclamaciones o recursos, por la declaración del concurso del deudor o por el ejercicio de acciones civiles o penales dirigidas al cobro de la deuda tributaria, así como por la recepción de la comunicación de un órgano jurisdiccional en la que se ordene la paralización del procedimiento administrativo en curso.*

c) *Por cualquier actuación fehaciente del obligado tributario conducente al pago o extinción de la deuda tributaria.*

Durante el ejercicio 2019 no se aprobó ningún expediente de prescripción de estos derechos. El Servicio de Recaudación ha informado que en la fecha de realización de los trabajos -marzo de 2021-, no se habían realizado actuaciones que interrumpieran la prescripción y se estaban tramitando expedientes de baja de derechos por prescripción por importe de 34.680,85 euros, todos ellos procedentes de ejercicios anteriores a 2016, quedando pendiente 41.432,38 euros sobre los que tampoco consta interrumpida la prescripción y respecto de los que no se han aprobado expedientes de baja.

Por otro lado, existe una discrepancia entre los derechos pendientes de cobro registrados en Recaudación y el importe contabilizado a 31 de diciembre de 2019, con el desglose por ejercicios que se detalla en el cuadro 14. La diferencia es de 1.300.626,54 euros que han sido cobrados y no han sido dados de baja por lo que la liquidación presupuestaria de ejercicios cerrados del concepto analizado no refleje la imagen fiel.

La discrepancia entre los registros de Recaudación y de Contabilidad tiene el siguiente origen:

- 839.626,75 euros son derechos de ejercicios cerrados recaudados en 2019 por la Agencia Tributaria Canaria en virtud de Convenio de Colaboración suscrito.
- 141.393,10 euros son derechos de ejercicios cerrados recaudados por el Ayuntamiento en 2019.
- 290.972,11 euros son cobros realizados entre 2015 y 2018 sin que sea posible distinguir los cobros que fueron efectuados por la Agencia Tributaria Canaria y por el Ayuntamiento.
- 28.943,76 responden a otras causas que no han podido ser concretadas por la entidad.

Cuadro 14. Derechos pendientes de cobro de ejercicios anteriores a 31 de diciembre de 2019

(Importe en euros)			
Año de procedencia	Contabilidad	Órgano de recaudación	Diferencia
Anteriores a 2016	76.113,23	72.801,20	3.301,03
2016	122.883,04	83.605,97	39.277,07
2017	4.991.731,32	4.004.104,60	987.626,72
2018	2.193.666,98	1.923.245,26	270.421,72
Total	7.384.394,57	6.083.768,03	1.300.626,54

III. CONCLUSIONES

A) LIMITACIONES AL ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

1. Se ha producido una limitación al alcance en la fiscalización en relación con el tercer objetivo previsto y consistente en evaluar los sistemas de información y procedimientos de gestión aplicados para la exigencia de la tasa. No ha podido ser cumplido en su totalidad al no poderse comprobar la integridad de la información relativa a los usuarios del dominio público que no han autoliquidado la tasa y que la empresa municipal SAGULPA traslada al Ayuntamiento, respecto de los datos que se cargan en la aplicación municipal de recaudación, puesto que ninguna de las dos entidades cuenta con registros que permitan concretar las depuraciones efectuadas sobre los archivos originales en el ejercicio fiscalizado.

B) EN RELACIÓN CON LA REGULACIÓN DE LA TASA POR APROVECHAMIENTO ESPECIAL DEL DOMINIO PÚBLICO LOCAL COMO CONSECUENCIA DEL ESTACIONAMIENTO LIMITADO (Subapartado II.1)

2. La gestión de la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local como consecuencia del estacionamiento limitado se exige en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria desde el año 1991 en uso de la habilitación establecida en el artículo 20 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL). La actual Ordenanza reguladora data del año 2012 y ha sido modificada en 2014 y 2019.

La Ordenanza fiscal inicialmente aprobada y sus modificaciones cumplen con el contenido y las normas de elaboración y publicidad que se regulan en los artículos 16 y 17 del TRLRHL y contienen la determinación de hecho imponible, sujeto pasivo, responsables, exenciones, reducciones y bonificaciones, base imponible y liquidable, cuota tributaria, periodo impositivo y devengo; los regímenes de declaración y de ingreso y las fechas de su aprobación y del comienzo de su aplicación. Además, en la página web del Ayuntamiento se dispone del texto vigente, dando así cumplimiento al artículo 6 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG).

3. Con carácter general, las tarifas tributarias aplicadas vulneran los artículos 24.1.a) y 25 del TRLRHL pues no se ha tomado como referencia para el cálculo de la cuota tributaria el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización; los criterios y parámetros que permiten definir el valor de mercado de esa utilidad han tenido como finalidad acomodar la tarifa a la cuantía a aprobar.

Además, en la mayoría de los supuestos cuyo pago se realiza mediante autoliquidación en los parquímetros o a través de la aplicación de telefonía móvil ni siquiera se han elaborado los informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado y la previsible cobertura del coste de aquellos. Dicho informe es preceptivo incorporarlo al expediente para la adopción del correspondiente acuerdo.

4. En 2019 se estableció una tarifa especial para los trabajadores autónomos aplicable únicamente a algunos epígrafes de actividades del Impuesto sobre Actividades Económicas sin que se justifique adecuadamente en el expediente la motivación de la exclusión del resto de epígrafes.
5. Desde el ejercicio 2014, en que se introdujo en la Ordenanza fiscal la posibilidad de regularización voluntaria de la tasa por estacionar sin autoliquidación previa dentro de las 24 horas siguientes desde el aviso de incumplimiento, coexisten dos regulaciones diferentes de un mismo hecho, suponiendo una infracción de una norma de tráfico y de una ordenanza fiscal, pudiendo devengar, de forma simultánea, la imposición de una tasa por estacionar sin tique o por exceso del tiempo abonado y una sanción de tráfico.

La Ordenanza de Tráfico municipal recoge el estacionamiento sin tique o por tiempo superior al abonado como infracción y establece una sanción de 80 euros, mientras que la Ordenanza fiscal fija unas cuantías de 25 y 15 euros hasta el 1 de marzo de 2019, y de 8 y 6 euros respectivamente después de esta fecha.

La concurrencia de tasa y sanción sobre unos mismos hechos puede dar lugar a reclamaciones judiciales de particulares gravados con la tasa por considerar que no se

ha seguido el procedimiento regulador de las sanciones y viceversa, lo que ha tenido lugar, al menos, en un expediente sancionador.

En el periodo 2017 a 2019 no se impuso ninguna sanción por este concepto, incumpliendo el Ayuntamiento sistemáticamente el artículo 3 de la Ordenanza de Tráfico, que establece que *“en los casos de incumplimiento se cursará la correspondiente denuncia”*.

6. En 2019 se redujeron sustancialmente las tarifas, fijando unas cuantías por estacionar sin tique o por exceso sobre el tiempo abonado similares al coste de obtener el tique con anterioridad al estacionamiento del vehículo o al coste de hacer la regularización en las horas siguientes, lo que podría inducir a aparcar sin abonar la tasa y, solo en el caso de ser denunciado, regularizar o pagar la tasa que gire el Ayuntamiento.
7. SAGULPA está encargada de la gestión del servicio público de estacionamiento regulado en las vías públicas, en virtud de Acuerdo de 23 de agosto de 2010 de la Comisión de Pleno de Organización, Funcionamiento y Régimen General, adoptado por delegación del Pleno del Ayuntamiento. Si bien este Acuerdo excluía la aplicación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, entonces en vigor, lo cierto es que la sociedad presta el servicio conforme a las ordenanzas e instrucciones dictadas por el Ayuntamiento, y tiene reconocido en sus estatutos desde 2008 la consideración de medio propio y servicio técnico del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, por lo que el régimen jurídico aplicable a la relación entre el Ayuntamiento, como titular del servicio público y SAGULPA como entidad prestataria, debe ser el de los encargos de los poderes adjudicadores a medios propios personalizados, regulado actualmente en el artículo 32 de la LCSP, y que al tiempo en que el citado Acuerdo fue adoptado se contenía en los artículos 4.1.n) y 24.6 de LCSP de 2007.

La sujeción a este régimen jurídico implica que la retribución del encargo se ha de establecer necesariamente a través de tarifas aprobadas por el Ayuntamiento. Sin embargo, el precio que percibe SAGULPA por la realización del encargo no está fijado en ningún documento ni ha sido acordado por el Ayuntamiento. La práctica que se lleva a cabo desde que SAGULPA comenzó la prestación del servicio es que la sociedad municipal obtiene, como ingresos propios, las cuantías de las tasas autoliquidadas por los usuarios y las regularizaciones voluntarias realizadas por los usuarios, lo que es asumido por ambas partes sin verificar la cobertura de los costes del servicio y las posibles pérdidas o beneficios derivados del encargo.

Este procedimiento es contrario a la normativa de aplicación, pues debería haber dos flujos financieros diferenciados: por un lado, la tarifa que SAGULPA debería percibir por la prestación del servicio —según se determina en el artículo 32 de la LCSP—, y por otro, el importe de las tasas reguladas en la Ordenanza fiscal que son autoliquidadas por los usuarios y que la sociedad municipal debería ingresar en el Ayuntamiento que es la entidad titular de dichos recursos.

8. La sociedad municipal ha incumplido la obligación fijada en el Acuerdo de remitir anualmente al Ayuntamiento una memoria económica y un resumen detallado de los datos económicos y de gestión del servicio donde se debían precisar los costes anuales del servicio y los costes financieros, lo que, en su caso, serviría de base para la determinación de las tarifas. Esta documentación tampoco le ha sido requerida a SAGULPA por el Ayuntamiento.

La sociedad municipal SAGULPA contabilizó en 2019 como ingresos propios tasas por importe de 4.467.303,69 euros, a pesar de que son recursos tributarios y deberían imputarse al presupuesto de la entidad titular de dichos recursos, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

9. SAGULPA tiene atribuida la recaudación de la tasa en los casos en los que el usuario abona la tarifa previamente al uso del dominio público o bien procede a su regularización en las 24 horas siguientes, reservándose el Ayuntamiento la gestión del resto de supuestos en los que se aplica la tasa; no obstante, desde marzo de 2019, y a raíz de un acuerdo verbal entre el Ayuntamiento y SAGULPA, se le da al usuario que ha estacionado sin tique o que se ha excedido del tiempo, la opción de abonar la tasa en el parquímetro o a través de la aplicación del teléfono móvil, durante un plazo de 7 días, a pesar de que la Ordenanza establece que su exacción se rige por el Reglamento General de Recaudación y se atribuye su recaudación al Ayuntamiento. La existencia de este sistema, alternativo al procedimiento regulado en la Ordenanza, se comunica al usuario en el aviso de impago que el controlador deposita en el vehículo, pasando los ingresos obtenidos por esta vía a formar parte del volumen de negocios de la empresa municipal.

Esta práctica supone un incumplimiento de los artículos 9 y 10 de la Ordenanza fiscal, que determinan que la posibilidad de regularizar el incumplimiento de estacionar sin tique o de haber sobrepasado el tiempo abonado se circunscribe a las 24 primeras horas desde el incumplimiento, y que una vez pasado ese tiempo será el Ayuntamiento quien liquide de oficio las tasas devengadas. Como consecuencia, se utiliza la autoliquidación para el pago de tarifas cuya forma de pago establecida en la Ordenanza reguladora es la liquidación realizada por la entidad competente de su exacción; además, se establecen unos plazos para el pago de estas autoliquidaciones que no se recogen en la Ordenanza fiscal, lo que es exigido por el artículo 62.1 de la LGT, al señalar que *“Las deudas tributarias resultantes de una autoliquidación deberán pagarse en los plazos que establezca la normativa de cada tributo”*. SAGULPA ha recaudado en 2019 en virtud de dicho acuerdo verbal, 111.616 euros correspondientes al abono de la tasa en los casos en los de estacionamiento sin tique o de exceso sobre el tiempo abonado, integrándolo en sus ingresos.

C) EN RELACIÓN CON LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y GESTIÓN RECAUDATORIA DE LA TASA (Subapartado II.2)

10. SAGULPA remitió en 2019 al Ayuntamiento para la aprobación de las correspondientes liquidaciones y su puesta al cobro en periodo voluntario los datos de los usuarios que habían estacionado sin tique o con exceso del tiempo abonado y que no habían regularizado con posterioridad por importe de 2.210.760 euros.

El fichero comprensivo de estos datos es generado por SAGULPA y en su elaboración la empresa, en coordinación con el Ayuntamiento, procede a realizar modificaciones -altas, bajas y rectificaciones- con carácter previo a su remisión oficial para la aprobación de las correspondientes liquidaciones y su puesta al cobro en periodo voluntario. Las modificaciones se realizan sobre los ficheros originales y no queda constancia de los mismos, por lo que no ha sido posible comparar las cifras de las liquidaciones que se hubieran puesto al cobro como consecuencia de los incumplimientos detectados por los controladores con los importes cargados en el programa de recaudación municipal tras los procesos de depuración, lo que ha supuesto la limitación al alcance a la que se ha hecho referencia.

Entre las modificaciones que se realizan se incluye la supresión de deudores sin residencia en España por considerar que su localización es muy improbable y que los costes de notificación y puesta al cobro superan el importe de las sanciones, a pesar de que en la Ordenanza municipal no se contempla como supuesto de no sujeción, lo que resulta contrario a los principios de justicia y generalidad establecidos en el artículo 3.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en la medida que un volumen significativo de sujetos pasivos quedan exonerados de abonar la tasa sin justificación.

Además, el proceso de depuración se realiza manualmente y con base en correos electrónicos lo que deriva un riesgo de error material y de manipulación de registros.

11. En 2019 el Ayuntamiento dictó 99.176 resoluciones aprobatorias de liquidaciones por un importe agregado de 2.215.541,92. El grado de recaudación en la fecha de corte de los trabajos de fiscalización -23 de marzo de 2021- es del 52 %, sin considerar las liquidaciones dadas de baja. En términos absolutos la recaudación fue de 1.100.817,85 euros, de los que 367.465,43 euros se recaudaron en periodo voluntario y 733.352,42 euros en la fase ejecutiva.

Las liquidaciones pendientes de cobro al inicio del ejercicio fiscalizado ascendían a 6.380.412,85 euros, habiéndose logrado hasta la fecha indicada una recaudación del 70 %.

12. El 42 % de los derechos reconocidos durante 2019 y recaudados durante el propio ejercicio, se ingresó por los contribuyentes en cuentas restringidas, mientras que el 58 % se realizó en cuentas operativas.

La utilización de cuentas operativas para el ingreso de tributos vulnera los artículos 16 y 19 del RGR –de aplicación a las entidades locales en virtud del artículo 12 del TRLRHL– que establecen la obligatoriedad de la utilización de cuentas restringidas para llevar a cabo la recaudación a través de entidades colaboradoras.

Las cuentas restringidas son de uso exclusivo para la gestión recaudatoria, debiendo traspasar periódicamente los ingresos a una cuenta ordinaria de la entidad titular de los ingresos. La utilización por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria de cuentas operativas para el cobro de la tasa, además de ser contrario a la normativa de aplicación, supone una carencia de control en el seguimiento de los pagos efectuados por los contribuyentes, lo que origina un riesgo en los registros de recaudación.

13. Se produce un retraso generalizado en el impulso de la tramitación de la fase ejecutiva de recaudación que se debe iniciar en el momento de finalización de los plazos establecidos para el pago en voluntaria, con un retraso muy significativo tanto en el acto de dictar la providencia como en su notificación.
14. En el 11 % de las liquidaciones aprobadas en 2019 y en el 45 % de las procedentes de ejercicios anteriores no consta la notificación de la providencia de apremio en la aplicación municipal; la falta de notificación imposibilita la aplicación del recargo del 10 o del 20 %, en función del momento de abono de la deuda tras la notificación, según se establece en el artículo 62.5 de la LGT.
15. La falta de automatización de los procesos de recaudación origina defectos en la determinación de la deuda tributaria que, si bien no son de cuantías relevantes, tienen como consecuencia una falta de gestión recaudatoria ágil y eficiente.

D) EN RELACIÓN CON EL REGISTRO CONTABLE Y LA IMPUTACIÓN PRESUPUESTARIA (Subapartado II.3)

16. Los ingresos procedentes de las autoliquidaciones que realizan los usuarios por la utilización privativa del dominio público que grava la tasa analizada, así como las regularizaciones voluntarias, se contabilizan como parte del volumen de negocio de SAGULPA. El volumen de negocio derivado de la tasa objeto de análisis supuso en 2019 el 49 % de los ingresos totales de la sociedad municipal.
17. En la contabilidad municipal no tienen reflejo las cuantías de la tasa que los contribuyentes autoliquidan o regularizan voluntariamente, sino que únicamente se imputan al presupuesto de ingresos los importes generados cuando los usuarios afectados por la tasa analizada no han autoliquidado el tributo y el Ayuntamiento aprueba la correspondiente liquidación por los importes cuantificados en la Ordenanza fiscal.
18. No existe integración automática entre la aplicación de recaudación y la utilizada para la llevanza de la contabilidad, lo que genera riesgos en la transmisión de datos y retrasos en la contabilización de los derechos. Este riesgo se ha materializado en una diferencia entre los derechos pendientes de cobro registrados en el sistema de recaudación y el importe contabilizado a 31 de diciembre de 2019. La diferencia es de 1.300.626,54 euros y corresponden a derechos que han sido cobrados y no han sido dados de baja por lo que la liquidación presupuestaria de ejercicios cerrados del concepto analizado no refleja la imagen fiel.
19. A pesar de la existencia de derechos pendientes de cobro con una antigüedad superior a cuatro años, durante el ejercicio 2019 no se aprobó ningún expediente de prescripción de estos derechos. En la fecha de realización de los trabajos -marzo de 2021- no se habían realizado actuaciones que interrumpieran la prescripción y el Ayuntamiento estaba tramitando expedientes de baja de derechos por prescripción por importe de 34.680,85 euros, todos ellos procedentes de ejercicios anteriores a 2016, quedando pendiente 41.432,38 euros sobre los que tampoco consta interrumpida la prescripción y respecto de los que no se han aprobado expedientes de baja.

IV. RECOMENDACIONES

Con independencia de que las entidades fiscalizadas procedan a subsanar los incumplimientos del ordenamiento jurídico que se han puesto de manifiesto en el presente Informe, con la finalidad de contribuir a superar las debilidades y deficiencias que se han detectado y a mejorar los procedimientos y el control interno de la gestión de la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local como consecuencia del estacionamiento limitado, este Tribunal de Cuentas formula las siguientes recomendaciones:

DIRIGIDAS AL AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA:

1. El Ayuntamiento debería regularizar la relación con SAGULPA, empresa prestataria del servicio de estacionamiento regulado y de la gestión recaudatoria de la tasa, estableciendo en el correspondiente encargo a medios propios las obligaciones de la empresa y las tarifas asociadas a la prestación de dicho servicio público.
2. Se recomienda regular en una sola norma, ya sea en la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local como consecuencia del estacionamiento limitado o en la Ordenanza de Tráfico, el incumplimiento que supone

estacionar sin título que lo autorice, o exceder el tiempo de estacionamiento señalado en el tique horario de aparcamiento sin que se haya procedido a la regularización voluntaria, de forma que unos mismos hechos no puedan ocasionar, de forma simultánea, una tasa y una sanción.

3. Se recomienda establecer un procedimiento o, en su caso, una regulación que garantice que las personas sin residencia en España hagan efectivo el pago derivado del incumplimiento que supone estacionar sin título válido en las zonas en las que resulta exigible o de excederse del tiempo abonado.
4. Deberían habilitarse sistemas que garanticen la automatización de las distintas fases del proceso de recaudación de la tasa y del seguimiento de las notificaciones practicadas, en orden a lograr la inmediatez e integridad de su registro y a incrementar las garantías de un adecuado control de los periodos de pago y del impulso de los procedimientos necesarios en cada caso.
5. Deberían establecerse los procedimientos oportunos para que se integren automáticamente los sistemas de recaudación y de contabilidad con el objetivo de que los saldos contables reflejen fielmente el resultado de las diferentes fases de la gestión recaudatoria.

LA SIGUIENTE RECOMENDACIÓN SE DIRIGE, ADEMÁS DE AL AYUNTAMIENTO, A LOS RESPONSABLES DE LA SOCIEDAD MUNICIPAL DE APARCAMIENTOS DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA, S.A. (SAGULPA):

6. SAGULPA debería remitir al Ayuntamiento la totalidad de la información relativa a las personas que han estacionado sin título válido o que han excedido el tiempo abonado a los efectos de la aprobación de las correspondientes liquidaciones, correspondiendo al Ayuntamiento establecer el procedimiento que permita realizar las depuraciones necesarias de la información, dejando constancia de los cambios efectuados.

Madrid, 21 de diciembre de 2021

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega