

## III. OTRAS DISPOSICIONES

### CORTES GENERALES

**2852** *Resolución de 18 de diciembre de 2012, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación con el Informe de fiscalización de los Procedimientos, Gestión y Recaudación de las Tasas vigentes en materia de extranjería durante los ejercicios 2004-2005 y 2008.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 18 de diciembre de 2012, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de los Procedimientos, Gestión y Recaudación de las Tasas vigentes en materia de extranjería durante los ejercicios 2004-2005 y 2008, acuerda:

Se insta al Gobierno a:

1. Mejorar las aplicaciones informáticas para la adecuada gestión y recaudación de las tasas en materia de extranjería.
2. Evitar la total discrecionalidad detectada a la hora de su liquidación y pago por parte de los sujetos obligados.
3. Implementar un sistema de notificación adecuado y controlar la recaudación.
4. Tramitar por vía de apremio los expedientes impagados, evitando el daño a la hacienda pública.

Palacio del Congreso de los Diputados, 18 de diciembre de 2012.–El Presidente de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Ricardo Tarno Blanco.–La Secretaria Primera de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Celia Alberto Pérez.

## **INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS, GESTIÓN Y RECAUDACIÓN DE LAS TASAS VIGENTES EN MATERIA DE EXTRANJERÍA DURANTE LOS EJERCICIOS 2004-2005 Y 2008**

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, 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 22 de diciembre de 2010, el «Informe de Fiscalización de los procedimientos, gestión y recaudación de las tasas vigentes en materia de extranjería durante los ejercicios 2004-2005 y 2008», y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo previsto en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

## ÍNDICE

## I. INTRODUCCIÓN.

- A) Antecedentes de la fiscalización.
- B) Descripción del ámbito de gestión fiscalizado.
- C) Objetivos y alcance.
- D) Limitaciones.
- E) Trámite de alegaciones.

## II. RESULTADOS.

- A) Normativa reguladora de las tasas.
- B) Control interno.

Aspectos generales.

Oficinas gestoras periféricas.

Servicios Centrales del MAP.

Aplicaciones informáticas.

- C) Examen de los expedientes de gestión de las tasas.
- D) Análisis de la recaudación.

## III. CONCLUSIONES.

## IV. RECOMENDACIONES.

## ANEXOS.

## RELACIÓN DE SIGLAS UTILIZADAS EN ESTE INFORME

AEAT	Agencia Española de Administración Tributaria.
GFIN	Aplicación informática de gestión financiera del MAP.
IGAE	Intervención General del Estado.
LOEx	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre; 11/2003, de 29 de septiembre, y 14/2003, de 20 de noviembre.
MAP	Ministerio de Administraciones Públicas (suprimido por Real Decreto 542/2009, de 7 de abril). Todas las menciones de este Informe relativas a hechos posteriores a dicha fecha se refieren al Ministerio de la Presidencia, Departamento que ha asumido la gestión de las tasas de extranjería fiscalizada.
MTAS	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (suprimido por Real Decreto 432/2008, de 12 de abril). Las funciones en materia de extranjería de ese Departamento fueron asumidas por el Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTI).
PAC	Aplicación informática «Punto de Atención al Ciudadano» del MAP.
RLOEx-2001	Reglamento de la LOEx, aprobado por Real Decreto 864/2001, de 20 de julio.
RLOEx-2004	Reglamento de la LOEx, aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

## I. INTRODUCCIÓN.

### A) Antecedentes de la fiscalización.

1.1 La presente fiscalización figura en el Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas aprobado por acuerdo del Pleno de 29 de enero de 2009, dentro del apartado II.1, relativo a fiscalizaciones a efectuar por iniciativa de las Cortes Generales. La Resolución de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en la que se solicita esta fiscalización dice literalmente:

«La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 14 de marzo de 2006, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la tasa por expedición de permisos de trabajo y autorizaciones a ciudadanos extranjeros, ejercicio 2002, acuerda:

... / ...

Asimismo, la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas insta al Tribunal de Cuentas a que:

... / ...

5. Como consecuencia de las deficiencias observadas en los procedimientos fiscalizados respecto al ejercicio 2002 y, dado el gran número de expedientes Generados por las últimas normalizaciones de extranjeros que han incrementado de forma notable la importancia relativa de estas tasas, efectúe una fiscalización específica respecto de los procedimientos, gestión y recaudación de las tasas vigentes en materia de extranjería durante los ejercicios 2004 y 2005.»

1.2 Las Directrices Técnicas que han regido la fiscalización fueron establecidas mediante acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 26 de marzo de 2009, ampliando el alcance temporal solicitado por la Comisión Mixta (ejercicios 2004-2005) al último ejercicio cerrado al momento de dicho acuerdo (2008).

### B) Descripción del ámbito de gestión fiscalizado.

1.3 En el período a que se refiere la presente fiscalización, la legislación básica en materia de extranjería estaba constituida por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (en lo sucesivo «LOEx»), modificada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre; 11/2003, de 29 de septiembre, y 14/2003, de 20 de noviembre. Mediante el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio se aprobó el Reglamento de la Ley (RLOEx-2001), sustituido posteriormente por el Reglamento aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre (RLOEx-2004), que entró en vigor el 7 de febrero de 2005. Los artículos 44 y siguientes de la LOEx regulan las tasas correspondientes a la concesión de las autorizaciones administrativas y a la expedición de los documentos de identidad de extranjeros previstos en la misma. Como elementos esenciales de las tasas figuran los siguientes:

a) El hecho imponible está constituido por el acto de concesión de las autorizaciones y por la expedición de los documentos de identidad, así como sus prórrogas, modificaciones y renovaciones; en particular:

- Concesión de autorizaciones para la prórroga de la estancia en España.
- Concesión de autorizaciones para residir en España.
- Concesión de autorizaciones de trabajo, salvo las otorgadas para un período inferior a seis meses.
- Expedición de tarjetas de identidad de extranjeros y expedición de documentos de identidad a indocumentados.
- Tramitación de solicitud de visados.

b) El devengo de la tasa tendrá lugar cuando se conceda la autorización, prórroga, modificación o renovación, o cuando se expida el documento. En el caso de los visados, las tasas se devengarán en el momento de la solicitud.

c) Los sujetos pasivos de las tasas son los solicitantes de visado y las personas en cuyo favor se concedan las autorizaciones o se expidan los documentos previstos en el artículo 44, salvo en las autorizaciones de trabajo por cuenta ajena, en cuyo caso será sujeto pasivo el empleador o empresario.

d) Están exentos del pago de la tasa por la concesión de autorizaciones para trabajar los nacionales iberoamericanos, filipinos, andorranos, ecuatoguineanos, los sefardíes, los hijos y nietos de español o española de origen y los extranjeros nacidos en España, cuando pretendan realizar una actividad lucrativa, laboral o profesional, por cuenta propia.

1.4 El importe de las tasas por la concesión de autorizaciones administrativas, expedición de documentos en materia de inmigración y extranjería, y tramitación de visados en frontera, fue establecido por la Orden 3654/2007, de 14 de diciembre, del Ministerio de la Presidencia. Hasta la entrada en vigor de dicha Orden continuaban vigentes, con los incrementos establecidos en las leyes anuales de presupuestos, las cuotas previstas en las anteriores normas reguladoras de las tasas de extranjería, básicamente el Decreto 551/1960, de 24 de marzo, por lo que se refiere a las tasas de permanencia y residencia de extranjeros, y la Ley 29/1968, sobre exacciones por expedición de permisos de trabajo a ciudadanos extranjeros, en la redacción dada por el artículo 26 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre. En materia de tramitación de visados, a lo largo del periodo fiscalizado se han sucedido diversas normas que revisaban la cuantía de las tasas a fin de adaptarlas a las previsiones del derecho comunitario. En el anexo 1 se recogen las cuantías vigentes en los ejercicios fiscalizados, con el detalle que figuran en las Resoluciones números 4 y 5 de 2001 de la Dirección General de Tributos y en la Orden antes citada.

1.5 La competencia para la gestión y recaudación de las tasas reguladas por la LOEx corresponde, según se establece en su artículo 49.1, a los órganos de los distintos departamentos ministeriales competentes para la concesión de autorizaciones, modificaciones, renovaciones y prórrogas, la expedición de la documentación a que se refiere el artículo 44 y la tramitación de la solicitud de visados. A tenor de lo dispuesto en los sucesivos Reglamentos de desarrollo de la LOEx, la mayor parte de las competencias para la concesión de autorizaciones de residencia y trabajo están atribuidas a los Subdelegados del Gobierno y Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, integrados orgánicamente, durante los ejercicios a que se refiere la presente fiscalización, en el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP). Como excepción, corresponde a la Dirección General de Ordenación de las Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) –Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTI) a partir de abril de 2008– la instrucción y resolución de las solicitudes de permisos de trabajo en el supuesto contemplado en el artículo 85.3 del Real Decreto 864/2001. Por otra parte, corresponde con carácter general a órganos dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación la tramitación de las solicitudes de visados, y a la Dirección General de la Policía del Ministerio de Interior la expedición de las tarjetas de identidad de los extranjeros.

1.6 En la mayoría de las provincias se han constituido Oficinas de Extranjeros, que integran los diferentes servicios de la Administración General del Estado competentes en materia de extranjería e inmigración. Las Oficinas dependen orgánicamente de las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno y funcionalmente de los Ministerios de Trabajo e Inmigración y de Interior, en el ámbito de sus respectivas competencias. A finales del período fiscalizado existían 36 Oficinas de extranjeros, constituidas entre 1997 y 2002. En el resto de las provincias, la gestión es realizada por distintas unidades de las correspondientes Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno.

1.7 En cuanto a la regulación de los aspectos procedimentales, la LOEx contiene únicamente la previsión de que, por vía reglamentaria, se pueda establecer el sistema de autoliquidación para la recaudación de las tasas, posibilidad que hasta la fecha no ha sido utilizada. Los Reglamentos de desarrollo apenas contienen normas de procedimiento, limitándose a precisar que las Resoluciones de autorización deberán indicar las cantidades que proceda abonar en concepto de tasas, establecer en algunos supuestos los plazos de ingreso y exigir la acreditación del pago de las tasas con carácter previo a la entrega de la tarjeta de identidad. Por su parte, la Orden 3654/2007 establece el sistema de liquidación de las tasas por el órgano gestor, el contenido del modelo a utilizar, el período de pago voluntario (ocho días hábiles para autorizaciones de trabajo y un mes en el resto de los supuestos contemplados) y el plazo (15 días) para la acreditación de dicho pago.

Comentario a las alegaciones.—La Resolución de 9 de julio de 2007, invocada en alegaciones no subsana las deficiencias aquí mencionadas, al referirse exclusivamente a la presentación y pago de las tasas por vía telemática.

1.8 La gestión de las tasas, en los aspectos no regulados por las referidas normas específicas, se realiza a través de instrucciones internas y mediante la aplicación de las previsiones contenidas en la normativa general, principalmente la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, modificada por la Ley 25/1998; el Reglamento General de Recaudación aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio (hasta entonces estuvo vigente el anterior, aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, en la redacción dada por el Real Decreto 448/1995, de 24 de marzo); y la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 4 de junio de 1998, modificada por la Orden del Ministerio de Hacienda de 11 de diciembre de 2001, por la que se regulan determinados aspectos de la gestión recaudatoria de las tasas que constituyen derechos de la Hacienda Pública.

1.9 En las Cuentas rendidas de los ejercicios fiscalizados no resulta posible identificar totalmente los ingresos correspondientes a las tasas de extranjería, dado que las mismas se contabilizan en el concepto presupuestario 309 «Otras tasas» junto a otras numerosas tasas de diversos Departamentos ministeriales y Organismos públicos, sin el suficiente desglose. No obstante, dentro del citado conjunto se pueden identificar los códigos contables 131901 «Expedición de tarjetas id. profesionales a trabajadores extranjeros Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales» (tasa 038) y 31212 «Expedición de tarjetas id. profesionales a trabajadores extranjeros Ministerio de Administraciones Públicas» (tasa 062), que recogen la mayor parte de las tasas reguladas por la LOEx, salvo las tasas consulares por expedición de visados, que se contabilizan en el concepto presupuestario 305 junto con otras tasas por servicios consulares ajenas al ámbito de la fiscalización. Con referencia únicamente al código contable 13212 (tasa 062), objeto del Informe de fiscalización relativo al ejercicio 2002, los datos de gestión obtenidos de los registros informáticos del MAP presentan la siguiente evolución:

año	Tasas 062 liquidadas		Tasas 062 recaudadas	
	n.º	importe (euros)	n.º	importe (euros)
2002	162.988	19.098.637,01	53.385	6.865.908,90
2003	256.173	23.201.964,51	86.578	8.518.552,80
2004	260.819	33.119.797,56	125.049	18.698.852,93
2005	704.655	113.164.423,39	286.600	46.100.263,85
2006	749.949	70.235.021,42	708.195	65.415.929,52
2007	381.779	53.100.928,52	308.637	40.583.678,37
2008	726.350	72.444.162,87	638.237	61.642.660,73

C) Objetivos y alcance.

1.10 La fiscalización se ha desarrollado de acuerdo con los siguientes objetivos, establecidos en las Directrices Técnicas:

1. Comprobar la correcta aplicación al Presupuesto de Ingresos del Estado de los importes devengados y recaudados, de acuerdo con los principios y criterios contables vigentes.

2. Verificar el cumplimiento de la legalidad en el establecimiento de las tasas y en la regulación posterior de aspectos concretos referidos al procedimiento y a la actualización de los importes exigibles.

3. Verificar el cumplimiento de los principios de equivalencia y capacidad económica exigibles en la fijación y actualización de las tasas.

4. Valorar los procedimientos y los sistemas de gestión y control interno implantados en relación con la gestión, liquidación y recaudación de las tasas.

5. Comprobar la corrección de las liquidaciones practicadas.

6. Valorar la gestión de las tasas en relación con las solicitudes, concesiones y denegaciones de las autorizaciones reguladas por la Ley Orgánica 4/2000, las liquidaciones practicadas, su recaudación, las devoluciones y cualquier incidencia habida en la gestión de estas tasas durante los ejercicios fiscalizados.

7. Verificar el cumplimiento de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en todo aquello en que lo dispuesto en esta normativa pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

1.11 Los procedimientos desarrollados y las técnicas utilizadas en el transcurso de la fiscalización han sido los habitualmente empleados por el Tribunal de Cuentas, habiéndose aplicado sus Normas Internas de Fiscalización en los términos señalados por el Pleno en su reunión de 23 de enero de 1997. Por otro lado, al traer causa la presente fiscalización de una solicitud de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, centrada en la ampliación temporal de los resultados expresados en el Informe de fiscalización de la tasa por expedición de permisos de trabajo y autorizaciones a ciudadanos extranjeros, ejercicio 2002, se ha procurado seguir la estructura y disposición formal de dicho informe, así como efectuar, en lo posible, las mismas comprobaciones sobre la situación observada en los ejercicios ahora fiscalizados.

1.12 El período objeto de fiscalización comprende los ejercicios 2004 y 2005, conforme a la solicitud de la Comisión Mixta, y, además, el ejercicio 2008, último cerrado al momento de la aprobación de las Directrices Técnicas. No obstante, algunas de las comprobaciones se han referido a ejercicios anteriores y posteriores, por ser necesario para la correcta consideración de la gestión examinada.

1.13 En cuanto al ámbito objetivo de la fiscalización, el informe del que trae causa la solicitud de la Comisión Mixta, antes citado, se circunscribió a las tasas identificadas bajo el código 062 «Expedición de permisos de trabajo y autorizaciones a ciudadanos extranjeros» gestionadas por el MAP. Sin embargo, dada la amplitud de la solicitud de la Comisión Mixta, se ha intentado ampliar el ámbito objetivo en la presente fiscalización al resto de las tasas de extranjería gestionadas por el MAP, que figuran incluidas en el código 052 «Reconocimientos, autorizaciones y concursos», si bien se han encontrado importantes limitaciones para ello. Por otro lado, en aras de la homogeneidad de la fiscalización y en aplicación del principio de importancia relativa, se ha descartado la realización de comprobaciones sobre las tasas gestionadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores (código 005), las gestionadas por el Ministerio de Trabajo e Inmigración (código 038) y las relativas a asuntos de la competencia del Ministerio de Interior (código 012).

1.14 Los trabajos de campo se han desarrollado en la sede central del Ministerio de Administraciones Públicas, en las Oficinas de extranjeros de Barcelona, Palma de Mallorca, Sevilla y Zaragoza, y en el Área de Trabajo de la Delegación del Gobierno de Madrid. Por otra parte, el MAP ha facilitado el acceso desde la sede del Tribunal a las

aplicaciones informáticas de extranjería (en la que se gestionan las autorizaciones) y de gestión financiera GFIN (que permite el seguimiento de la recaudación, véase el punto 2.20).

D) Limitaciones.

1.15 En el desarrollo de los trabajos de fiscalización se han presentado determinadas limitaciones que han impedido la ejecución de algunas de las comprobaciones programadas, respecto de las dos tasas fiscalizadas (062 y 052), lo que ha tenido por consecuencia que únicamente se hayan podido alcanzar de un modo parcial los objetivos fijados para la fiscalización:

a) Los sistemas de información y gestión de la tasa establecidos por el MAP aún presentaba deficiencias en los ejercicios fiscalizados. En 2004 y 2005 no se aprecian mejoras sustanciales respecto de 2002, mientras que en 2008 se utilizan dos nuevas aplicaciones, diseñadas específicamente para la gestión de las tasas del MAP y operativas desde 2007: GFIN (Gestión Financiera de Tasas) y PAC (Puntos de atención al ciudadano), si bien en 2008 todavía presentaban deficiencias de implementación y de uso por las Oficinas, que limitan la fiabilidad de los datos relativos a dicho ejercicio (véanse los puntos 2.27 a 2.31). Por estas razones, el Tribunal no ha podido comprobar si se practican o no todas las liquidaciones procedentes.

b) Por las mismas razones, el Tribunal no ha podido tampoco verificar con seguridad razonable el importe de las tasas liquidadas en los ejercicios fiscalizados, ni ha dispuesto de datos sobre el importe de las tasas no abonadas en período voluntario que debieron tramitarse en vía ejecutiva. En el período fiscalizado, el MAP no remitió a la AEAT ninguna liquidación para su cobro en ejecutiva.

c) Tampoco se ha podido comprobar si el importe aplicado al Presupuesto de Ingresos del Estado corresponde al total de las cantidades efectivamente recaudadas. La información periódica facilitada por la AEAT al MAP no ha sido objeto de comprobación por dicho Departamento ministerial. En consecuencia, no se ha podido cuadrar, ni por el MAP ni por el Tribunal, dicha información con las cifras contabilizadas, quedando por tanto sin aclarar las diferencias.

d) Por último, no ha podido verificarse por el Tribunal el cumplimiento del principio de equivalencia en la determinación del importe de la tasa, al no haberse aportado por el MAP la memoria económico-financiera que exige el artículo 20 de la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos, ni ninguna otra documentación válida para dicha comprobación.

Comentario a las alegaciones.—La Memoria Económica-Financiera relativa a la Orden PRE/3654/2007 que se adjunta a las alegaciones es el mismo ejemplar que se aportó al Tribunal en los trabajos de campo, en el que concurren las deficiencias señaladas en el punto 2.7 de este Informe. En cuanto a la otra Memoria que acompaña a las alegaciones, se refiere a la Orden PRE/3/2010, posterior al periodo fiscalizado.

Las limitaciones aquí reflejadas son similares a las señaladas en el «Informe de fiscalización de la tasa por expedición de permisos de trabajo y autorizaciones a ciudadanos extranjeros, ejercicio 2002» lo que evidencia que no han sido subsanadas las deficiencias de registro e información a que las mismas se refieren.

1.16 Por otra parte, tampoco ha sido posible determinar el importe de la recaudación por las tasas de extranjería incluidas en el código 052. Dicha limitación es consecuencia de la utilización de un único modelo de liquidación para todas las tasas del MAP incluidas en el mismo código, bajo la denominación «Reconocimientos, autorizaciones y concursos», sin que se haya previsto ningún sistema que permita su discriminación. La información de recaudación que facilita la AEAT no diferencia los supuestos que incluye dicho modelo, entre los que figuran, junto con las autorizaciones relativas a la permanencia y residencia de extranjeros, otras tan dispares como las referentes a espectáculos, armas y explosivos, demolición de fincas urbanas, etc. Además, los datos sobre recaudación de la tasa 052 obtenidos de la aplicación de extranjería no son fiables, debido a que no

siempre se graba la fecha de pago (especialmente en los primeros ejercicios fiscalizados) por lo que hay algunas tasas que a pesar de haber sido efectivamente cobradas no figuran en la aplicación como recaudadas. En el conjunto de las cinco provincias visitadas, los datos de recaudación de la tasa 052 figurados en la aplicación de extranjería, por un lado, y los obtenidos de la aplicación GFIN (véase el punto 2.20), por otro, presentan las siguientes diferencias:

Datos recaudación tasa 052 (oficinas visitadas)		Aplicación de extranjería	GFIN	Diferencia
2004	<i>n</i> <sup>o</sup>	71.184	285.404	-214.220
	importe (euros)	398.808,25	1.658.794,15	-1.259.985,90
2005	<i>n</i> <sup>o</sup>	256.228	543.511	-287.283
	importe (euros)	1.454.354,86	3.056.263,63	-1.601.908,77
2008	<i>n</i> <sup>o</sup>	441.460	469.783	-28.123
	importe (euros)	6.200.803,49	6.670.349,39	-469.545,90

1.17 Otra limitación, presentada en las oficinas de Sevilla y Zaragoza, ha sido la falta de información fiable sobre la presentación de recursos contra las liquidaciones de las tasas y sobre solicitudes de devolución de ingresos indebidos. Ambas oficinas aluden a la inexistencia de registros fiables apropiados para llevar dicho control, tanto en la aplicación informática de extranjería como en otras herramientas.

1.18 Por otro lado, algunos expedientes de gestión de las tasas solicitados por el Tribunal no han sido aportados: en Zaragoza, de los 80 expedientes solicitados no se han aportado 33 (de los ejercicios 2004 y 2005), debido a que, según escrito del Jefe de la Oficina de Extranjeros al que se acompaña un informe elaborado por el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales de la Delegación de Gobierno, los citados expedientes se encuentran archivados en unas dependencias a las que no se autoriza el acceso del personal de la Oficina, al entender que en las mismas no se cumplen las condiciones básicas de seguridad e higiene para el desarrollo de cualquier tipo de tarea administrativa. En Madrid no se pudieron localizar cuatro expedientes: uno de 2004, otro de 2005 y dos de 2008.

1.19 También se ha presentado otra limitación al tratar de efectuar un análisis de eficacia sobre la gestión de los expedientes, similar al realizado en el Informe relativo al ejercicio 2002. No ha sido posible dicho análisis por las circunstancias señaladas en el punto 2.34 de este Informe.

#### E) Trámite de alegaciones.

1.20 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de la presente fiscalización se remitió para alegaciones a la Ministra de la Presidencia, como responsable del ámbito de gestión fiscalizado, y a quienes fueron titulares del Ministerio de Administraciones Públicas desde abril de 2004 y posteriores hasta abril de 2009, como responsables del citado ámbito de gestión en dicho periodo. No se pudo ofrecer el trámite de alegaciones a la persona que fue titular del citado Ministerio desde septiembre de 2003 hasta abril de 2004 por haber fallecido.

1.21 De ellos, ha presentado alegaciones únicamente el Ministerio de la Presidencia, si bien a través del Subsecretario y no del titular del Departamento, por lo que se incumple el requisito de competencia exigido por el artículo 44 de la Ley 7/1988 citada, en relación con los artículos 11 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Posteriormente fue subsanada esa deficiencia por el Ministro tras el requerimiento al efecto del Tribunal. Dichas alegaciones se adjuntan al presente Informe.

1.22 Tras el examen por el Tribunal del contenido de las alegaciones y de la documentación justificativa remitida, se han introducido en el Informe los cambios que se han estimado procedentes. Hay que hacer constar que el Tribunal no se pronuncia respecto de las manifestaciones sobre medidas puestas en práctica con posterioridad al

periodo fiscalizado, dado que no han sido objeto de comprobación. En cuanto a las alegaciones no aceptadas, obedecen sustancialmente a dos causas: a) discrepancias no fundamentadas sobre los hechos comprobados por el Tribunal o sobre los criterios técnicos e interpretaciones profesionales y jurídicas sostenidas en el Informe; y b) explicaciones no relevantes sobre las causas de determinados hechos o sobre cuestiones colaterales al contenido del Informe. En algunos casos se ha estimado conveniente insertar un comentario con la opinión del Tribunal de Cuentas para precisar el contenido de algún punto concreto. No obstante, la falta de comentario expreso sobre el resto de las alegaciones no significa que el Tribunal comparta su contenido.

## II. RESULTADOS.

### A) Normativa reguladora de las tasas <sup>(1)</sup>.

2.1 En el informe relativo al ejercicio 2002 se hacía referencia a una serie de incongruencias en la caracterización normativa de la tasa 062, que planteaba numerosas dudas de interpretación y legalidad, principalmente en la determinación de las cuotas tributarias correspondientes a los diversos tipos de autorizaciones de trabajo y en las exenciones. Dichas incongruencias se mantenían en los mismos términos en los ejercicios 2004 y 2005, sin que las modificaciones de la LOEx en 2003 ni el nuevo Reglamento de 2004 sirvieran para subsanarlas, hasta la aprobación de la Orden 3654/2007, de 14 de diciembre.

---

<sup>(1)</sup> El modelo de gestión y liquidación de las tasas de extranjería vigente en los ejercicios fiscalizados ha cambiado sustancialmente tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000. Las principales modificaciones en materia de tasas son:

a) El hecho imponible, que estaba constituido por la concesión de las autorizaciones administrativas y la expedición de los documentos de identidad previstos en la ley, pasa a ser ahora la propia tramitación de dichas autorizaciones y documentos.

b) El devengo de la tasa tiene lugar ahora, por tanto, cuando se solicita la autorización y no, como antes, en el momento de la concesión. Como excepción, en los casos de autorizaciones de residencia y trabajo a favor de trabajadores del servicio doméstico, la tasa se devengará en el momento de afiliación o alta del trabajador en la Seguridad Social.

c) Los sujetos pasivos siguen siendo las personas a cuyo favor se concedan las autorizaciones, con la misma salvedad referente a las autorizaciones de trabajo por cuenta ajena en que el sujeto pasivo es el empleador o empresario. Sin embargo, se introduce como excepción el servicio doméstico de carácter parcial o discontinuo, en que será sujeto pasivo el propio trabajador.

d) En relación con el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de autorizaciones iniciales de trabajo, el «devengo del rendimiento de las tasas» derivadas de dichas autorizaciones corresponderá a las CCAA con competencias traspasadas, y los importes de las tasas se registrarán por la legislación de dichas CCAA. Hasta la fecha, el único traspaso aprobado en esta materia ha sido a Cataluña, en virtud del Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre.

e) En desarrollo de las previsiones de la citada Ley Orgánica relativas a las tasas, se ha aprobado la Orden PRE 3/2010, de 11 de enero, por la que se establece el importe de las tasas por tramitación de autorizaciones administrativas, solicitudes de visados y documentos de identidad en materia de inmigración y extranjería.

2.2 Por lo que se refiere a los ejercicios 2004 y 2005, no se desarrolló el artículo 48 de la LOEx, que prescribe que el importe de las tasas reguladas por dicha Ley se establecerá por Orden ministerial de los Departamentos competentes. En su defecto, y por virtud de la Disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 8/2000 se aplicaron las cuantías establecidas en la normativa anterior, es decir, las fijadas por el artículo 4 de la Ley 29/1968, en la redacción dada por la Ley 13/1996, modificadas por las Leyes 37/1988, 42/1994 y 13/1996, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Los importes de las tasas señaladas para cada tipo de permiso por el citado artículo se corresponden con los previstos en el Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Este Reglamento estuvo vigente hasta el 1 de agosto de 2001, fecha de entrada en vigor del nuevo Reglamento de la LOEx. Dado que la regulación de los tipos de permiso de trabajo no coincide exactamente en la normativa

de extranjería anteriormente citada con respecto a la vigente en 2004 y 2005, se plantearon conflictos interpretativos y de legalidad en cuanto a la identificación concreta de las cuantías a liquidar en determinados casos. Así, cabe señalar:

a) Los Reglamentos de la LOEx caracterizan dos tipos de autorizaciones que no figuran en el artículo 4 de la Ley 29/1968 (redacción por Ley 13/1996): autorizaciones de trabajo en el marco de prestaciones transnacionales de servicios (tipo G) y autorizaciones de trabajo para la realización de determinadas actividades de temporada (tipo T). En consecuencia, aunque estos tipos de autorizaciones están sujetos a la tasa por virtud de la LOEx y sus Reglamentos, sin embargo no tenían expresamente establecida cuantía alguna para su exacción.

b) Igual sucede con varios casos de autorizaciones establecidas en la normativa vigente en 2004 y 2005 que no estaban contemplados en el Reglamento aprobado por el Real Decreto 155/1996: extranjeros con solicitud de asilo en trámite; nacionales de Estados no pertenecientes a la Unión Europea ni al Espacio Económico Europeo enrolados en buques españoles, y extranjeros en prácticas profesionales.

c) En la información sobre las tasas vigentes en ambos ejercicios, facilitada por el MAP, la mayoría de estos supuestos tienen establecida una cuota determinada, cuyo fundamento no se ha podido determinar: las autorizaciones en el marco de prestaciones transnacionales de servicios, las de actividades de temporada, las de extranjeros en prácticas profesionales y las de extranjeros con solicitud de asilo en trámite.

d) Por otra parte, el artículo 4 de la Ley 29/1968 (redacción por Ley 13/1996) establecía, en los supuestos de segunda renovación de los permisos de trabajo por cuenta ajena (tipo C), una única cuota correspondiente al empleado, incompatible con el artículo 46 de la LOEx, que establece categóricamente que, en los permisos por cuenta ajena, el sujeto pasivo es el empleador o empresario, lo que implica necesariamente que las cuotas establecidas para el trabajador no puedan tener efecto. En la información facilitada por el MAP no aparece este supuesto con tasa asignada en 2004 ni en 2005. Sin embargo, se ha comprobado que, tras la entrada en vigor del Reglamento de 2004, que a diferencia del anterior no distingue, a efectos de tasas, entre la primera y posteriores renovaciones de las autorizaciones de trabajo, se ha venido aplicando a estas últimas (CA3) la misma tasa que a la primera renovación (CA2), si bien liquidándola al empleador.

e) En la información facilitada por el MAP sobre las cuantías vigentes en los ejercicios fiscalizados, figuran algunas tasas correspondientes a autorizaciones de trabajo por tiempo inferior a seis meses, que resultaban improcedentes después de la modificación de la LOEx introducida por la Ley Orgánica 14/2003.

2.3 Respecto de las tasas correspondientes a las autorizaciones de residencia (código 052), el fundamento legal de las cuotas que venían aplicándose en los ejercicios 2004 y 2005 es muy confuso. El importe de la cuota fue establecido inicialmente en el Decreto 551/1960, por el que se convalidaron las tasas por «Reconocimientos, autorizaciones y concursos» del entonces Ministerio de la Gobernación. En el apartado 3) de la tarifa segunda, Autorizaciones, se establecía una única cuota de 100 pesetas por la permanencia y residencia de extranjeros, sin perjuicio de las normas de reciprocidad internacional. En los ejercicios 2004 y 2005 el MAP aplicó a las autorizaciones de residencia las cuotas (actualizadas según las leyes anuales de presupuestos) recogidas en la Resolución 4/2001, de 22 de octubre, de la Dirección General de Tributos, por la que se convierten a euros las cuantías exigibles por la concesión de autorizaciones y expedición de documentos de identidad a extranjeros, establecidas por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero. Dicha norma diferencia las cuotas correspondientes a una serie de supuestos (véase anexo 1), sobre cuyo origen no se ha aportado información, y que no coinciden exactamente con las situaciones de estancia o residencia en que pueden encontrarse los extranjeros en España, según la LOEx. Existen discordancias entre los supuestos de la ley y los de la referida Resolución en los siguientes casos:

a) La Resolución 4/2001 establece una única cuota para los permisos de estancia de cualquier duración; mientras que la LOEX establece, en su artículo 48.3.b), que para la determinación de la cuota correspondiente a la prórroga de las autorizaciones de estancia se tendrá en cuenta la duración de dicha prórroga. Según se deduce de los expedientes examinados y de la información facilitada por el MAP, en 2004 y 2005 se aplicó a las prórrogas de estancia la cuota fija establecida en la Resolución.

b) En la Resolución 4/2001 se fija asimismo una única cuota para las autorizaciones de residencia de régimen general. La LOEX diferencia las autorizaciones de residencia temporal y de residencia permanente y establece (artículo 48.3 c) que en la fijación de la cuantía de las tasas se tendrá en cuenta la duración de la autorización, su carácter definitivo o temporal y, dentro de estas últimas, que se trate de la primera concesión o de renovaciones. En 2004 y 2005 se aplicó la misma tasa en todos estos supuestos.

c) La LOEX establece tres supuestos de autorizaciones de residencia que no contempla la Resolución: apátridas, indocumentados y refugiados. En la información facilitada por el MAP sobre cuotas vigentes en los ejercicios 2004 y 2005 no aparecen estos supuestos.

2.4 En cuanto al ejercicio 2008, no se producen ya las discordancias referidas en los puntos anteriores, por cuanto habían sido subsanadas con la aprobación de la Orden 3654/2007, de 14 de diciembre, que establece cuotas para cada uno de los supuestos establecidos en la legislación de extranjería relativos a las tasas cuya exacción corresponde a los Ministerios de Interior, Trabajo y Asuntos Sociales y Administraciones Públicas.

2.5 Por otro lado, el artículo 7 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, modificada por la Ley 25/1998, de 13 de julio, establece el denominado principio de equivalencia, según el cual «las tasas tenderán a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya su hecho imponible». El artículo 48.2 de la LOEX establece, en el mismo sentido que el artículo 20 de la Ley de Tasas, que las normas que determinen la cuantía de las tasas deberán ir acompañadas de una memoria económico-financiera sobre el coste de la actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía propuesta, la cual deberá ajustarse a lo establecido en los artículos 7 y 19.2 de la Ley 8/1989, de 13 de abril. En los dos primeros ejercicios fiscalizados no hay constancia de la existencia de la memoria mencionada (la situación era la misma que la puesta de manifiesto en el informe relativo al ejercicio 2002), ni de ningún tipo de estudio o informe sobre el coste del servicio o sobre la justificación de las cuantías que se venían aplicando. Este incumplimiento legal supone, además, una limitación que ha impedido al Tribunal comprobar el cumplimiento del principio de equivalencia establecido en el artículo 7 de la Ley de Tasas y Precios Públicos.

2.6 Por lo que se refiere al ejercicio 2008, el MAP dispone de un documento fechado en octubre de 2007 y titulado «Memoria Económico-Financiera del proyecto de Orden del Ministerio de la Presidencia, por la que se establece el importe de las tasas por concesión de autorizaciones administrativas, expedición de documentos en materia de inmigración y extranjería, o tramitación de visados en frontera». La referida Orden fue aprobada, como se ha señalado, el 14 de diciembre de 2007.

2.7 La validez de dicho documento no resulta acreditada al no figurar en el mismo firma ni registro algunos. Por otra parte, tampoco resulta suficiente para comprobar el cumplimiento del principio de equivalencia en las nuevas tasas establecidas porque, aunque se indica que se han tenido en cuenta los costes de personal, material y medios técnicos, que se desglosan para algunos tipos de autorización o documento, no se informa sobre el origen ni justificación de los datos considerados para la determinación de dichos costes. En las autorizaciones de trabajo por periodo superior a seis meses ni siquiera se hace desglose de costes, indicando que estos no justifican por sí mismos las tasas establecidas en este ámbito. En estos casos, se mantienen las cuotas establecidas anteriormente, adaptándolas en su caso a los nuevos supuestos del RLOEX-2004, con

las actualizaciones previstas en las leyes anuales de presupuestos. Los costes calculados en el ejercicio 2006 por la concesión o expedición de las autorizaciones administrativas y el importe de los ingresos mínimos figurados en dicho documento son:

	<b>Costes 2006</b>	<b>Ingresos previstos</b>
MAP	31.829.948,00	<i>(sin detalle)</i>
MIN	16.618.552,00	<i>(sin detalle)</i>
MTAS	45.489.953,00	<i>(sin detalle)</i>
<b>Total</b>	<b>93.938.453,00</b>	<b>82.939.367,00</b>

2.8 Los incrementos que se producen en las cuantías de las tasas por la Orden 3654/2007 presentan diferencias acusadas en algunos casos, cuya justificación no ha sido posible conocer. Por ejemplo, las autorizaciones de residencia permanente pasan de 5,59 euros en 2007 (la misma tasa para todas las autorizaciones de residencia) a 20,00 euros en 2008 (278%); en cambio las autorizaciones de trabajo solo se incrementan conforme al porcentaje general establecido en las leyes de presupuestos.

2.9 Otro principio fundamental en la regulación de las tasas lo constituye el denominado principio de capacidad económica (artículo 8 de la Ley 8/89, de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos, modificada por Ley 25/1998, de 13 de julio), conforme al cual «en la fijación de las tasas se tendrá en cuenta, cuando lo permitan las características del tributo, la capacidad económica de las personas que deben satisfacerlas». En el informe relativo al ejercicio 2002 se indicaba que no había sido posible verificar el cumplimiento de este principio, ante la total omisión de estudios o informes al respecto, si bien del análisis de las propias cuantías fijadas para cada tipo de permiso, en las que no existía ponderación alguna en función de la capacidad económica de la persona obligada al pago, se deducía que no se había tenido en cuenta este principio al regular las cuotas tributarias de las tasas fiscalizadas. Ambas críticas son aplicables al período ahora fiscalizado.

2.10 También continuaron vigentes a lo largo del periodo fiscalizado algunas de las incoherencias, en la regulación reglamentaria de los procedimientos de gestión de las autorizaciones y de las tasas, indicadas en el anterior informe:

a) La competencia para entregar las tarjetas de identidad del extranjero corresponde al Ministerio del Interior (artículo 105.11 del RLOEx-2004) y son, por lo tanto, funcionarios de dicho Departamento quienes deben comprobar que se han pagado no solo las tasas de su competencia sino también las del MAP, según indica el citado artículo. Esta situación plantea problemas de coordinación, como se ha comprobado en la fiscalización practicada.

b) En el mismo artículo se establece que corresponde al extranjero, al recoger la tarjeta, acreditar el pago de las tasas fiscales legalmente establecidas, con independencia de si es o no el sujeto pasivo obligado a dicho pago, lo que puede resultar problemático.

c) En algunos casos no coincide la persona del solicitante de las autorizaciones y del sujeto pasivo de las tasas. Por ejemplo, en el supuesto de las autorizaciones iniciales de residencia y trabajo por cuenta ajena es el empleador quien debe presentar la correspondiente solicitud (artículo 51.1 del RLOEx-2004) y a quien se ha de notificar la resolución favorable para que «proceda al abono de las tasas correspondientes» (artículo 51.5); sin embargo, el sujeto pasivo de la tasa de residencia es el extranjero (artículo 46 de la LOEx).

2.11 En lo referente a los plazos de pago de las tasas, el RLOEx-2004 no contiene previsión alguna, mientras que en el anterior se establecía un plazo de 8 días para el pago de la tasa de trabajo, a contar desde la notificación de la resolución favorable. La Orden 3654/2007, por su parte, establece un plazo de 8 días hábiles en el supuesto de autorizaciones de trabajo y de un mes en el resto de supuestos. En la práctica, sin embargo, no se exige el cumplimiento de ningún plazo de pago, salvo su comprobación al realizarse la entrega de la tarjeta de extranjero.

#### B) Control interno.

2.12 En informe relativo al ejercicio 2002 se pusieron de manifiesto numerosas deficiencias de control interno del sistema de gestión de la tasa 062, que en gran parte persistían en los ejercicios 2004 y 2005 y, en menor medida, en el ejercicio 2008, siendo de aplicación también a la tasa 052. Seguidamente se transcriben los resultados del análisis de control interno relativo al presente informe.

##### Aspectos generales.

2.13 El sistema de gestión de la tasa establecido por el MAP en los ejercicios 2004 y 2005 presentaba las mismas debilidades de control interno que en 2002. En efecto, no estaban debidamente clarificadas las competencias y funciones en materia de gestión y control de las tasas; no existían registros adecuados de las actuaciones practicadas; no se había establecido un archivo correcto y accesible de los expedientes; no se generaba información periódica ni se realizaba seguimiento sobre las liquidaciones, la recaudación y los deudores; y no existían órganos encargados del control y supervisión de la gestión de la tasa. En el año 2008, sin embargo, se aprecian visibles mejoras en el archivo de los expedientes, en el registro de las actuaciones y en el sistema de información, al utilizar las dos nuevas aplicaciones informáticas GFIN y PAC (véase el punto 2.31). No obstante, aún persistían debilidades en cuanto a la información y el control sobre la liquidación y la recaudación de las tasas, debido a las deficiencias observadas en la implementación y uso por las Oficinas de dichas aplicaciones.

##### Oficinas gestoras periféricas.

2.14 Las oficinas gestoras carecían de instrucciones suficientes y de manuales de procedimiento para la gestión de las tasas. Si bien la Subdirección General de Administración Económica y Patrimonial del MAP, dependiente de la Subsecretaría, dictó en diciembre de 1998 unas «Normas sobre gestión y recaudación de las tasas cuya gestión está encomendada al Ministerio de Administraciones Públicas», actualizadas en junio de 2003 y con anexos en abril y octubre de 2007, realmente no contienen más que una remisión a lo establecido en la Orden de 4 de junio de 1998, salvo en lo que se refiere a los procedimientos de devolución de ingresos indebidos y de recaudación en vía ejecutiva, que se regulan con mayor detalle. Por esta razón, cada Unidad gestora resolvió según sus propios medios y criterios las cuestiones procedimentales que se le plantearon, dando lugar a diferencias de tramitación no razonables entre las diversas oficinas. Ejemplos de estas diferencias se dan, entre otras, en la determinación del pago concedido para el pago de las tasas, en la consideración que se otorga al modelo 990 (liquidación o autoliquidación), en el sistema de notificación aplicado, o en el modelo de Resolución que se utiliza.

2.15 Por otro lado, las Oficinas tienen acceso a través de Internet a la página web del MTAS/MTI que contiene circulares e instrucciones en materia de inmigración y extranjería, pese a lo cual se mantienen las diferencias señaladas en la tramitación de las autorizaciones y de las tasas. Así, por ejemplo, la Oficina de Zaragoza no exigió el pago de la tasa de residencia en el supuesto de las autorizaciones iniciales de residencia y trabajo, por entender que la tasa por el visado cubría el mismo hecho imponible. Sobre otra cuestión específica (la vigencia de los recargos sobre las tasas por autorizaciones de trabajo), alguna oficina planteó consulta al MTAS/MTI por correo electrónico, siendo atendida de la misma forma, sin que haya constancia de instrucciones dirigidas a todas las oficinas gestoras, pese a tratarse de una cuestión de interés general. Se aprecia, por tanto, que el hecho de que la competencia funcional en cuanto a la tramitación de las autorizaciones corresponda al MTAS/MTI y la gestión de las tasas al MAP plantea problemas de coordinación que no están bien resueltos.

2.16 Las liquidaciones de la tasa se calculaban y obtenían habitualmente de la aplicación informática, que vincula el importe de la tasa al tipo de permiso concedido. Sin embargo, dicho importe puede ser modificado sin traba ni control alguno por el funcionario

que tramita el expediente. Además, algunos datos, como los recargos procedentes, deben ser introducidos directamente en cada caso. No existió ningún tipo de supervisión posterior sobre el cálculo de las liquidaciones. Analizada una muestra de éstas por el Tribunal, se ha observado que la tarifa aplicada fue incorrecta en varios casos y que, en la mayoría de las oficinas, no se aplicaron por lo general los recargos procedentes.

2.17 Las Unidades periféricas no realizaron ningún seguimiento de la gestión realizada en relación con la tasa, ni disponen para ello de registros adecuados y fiables de los que se pueda obtener datos generales y particulares relativos al número de liquidaciones practicadas, anuladas, canceladas y pendientes.

2.18 El control sobre la notificación de las resoluciones de concesión de permisos y las liquidaciones de las tasas es deficiente. No existía un procedimiento normalizado a este respecto: en Baleares, Barcelona y Madrid el modo común fue el correo ordinario; la Oficina de Barcelona solo notificó con acuse de recibo las resoluciones iniciales, aunque por lo general no se dejó constancia en los expedientes; la de Baleares notificó con acuse de recibo las denegaciones y las resoluciones de archivo; en Madrid no parece haber un criterio claro, si bien se ha observado, sobre los expedientes examinados, que en el último de los ejercicios fiscalizados el porcentaje de notificaciones con acuse de recibo es muy inferior al de años anteriores. La Oficina de Zaragoza notificó siempre con acuse de recibo y publicó en el Boletín Oficial de la Provincia las resoluciones devueltas por Correos. Por otra parte, generalmente no se realizó ningún tipo de actuación tendente a intentar de nuevo la notificación de las cartas devueltas por Correos. La trascendencia del trámite de notificación es clave en el proceso de gestión de la tasa, puesto que la obligación de abonar la misma nace en el momento en que se notifica la liquidación. Conforme a la normativa tributaria, la falta de constancia de la notificación perjudica irremediablemente el procedimiento legal de exigencia del pago.

2.19 Se ha observado otra incidencia, derivada de los cambios en la tramitación como consecuencia del nuevo Reglamento de la LOEx de 2004. En 2005 y 2008 es el empleador quien está legitimado para presentar la solicitud de autorización de residencia y trabajo; sin embargo, los sujetos pasivos de las tasas son dos, el extranjero y el empleador, respectivamente. Algunas oficinas notificaron la resolución de autorización solo al solicitante y otras tanto a éste como al extranjero.

2.20 En los ejercicios ahora fiscalizados no se han observado las mismas deficiencias en el sistema de archivo de los expedientes encontradas en 2002, si bien en Zaragoza no se han aportado 33 de los 80 expedientes solicitados, por las razones señaladas en el punto 1.18, y en Madrid no se pudieron localizar cuatro expedientes: uno de 2004, otro de 2005 y dos de 2008.

2.21 El control sobre la documentación que debe figurar en los expedientes, sin embargo, sigue presentando deficiencias. En numerosas ocasiones los expedientes se encuentran incompletos, bien porque se ha omitido algún trámite, bien porque determinada documentación como los ejemplares para la Administración de los modelos 790 y 990 o los mencionados acuses de recibo de las notificaciones no se incorporaron al expediente cuando se recibieron.

2.22 En cuanto al control sobre el pago efectivo de las tasas, tanto el artículo 87.5 del RLOEx-2001 como el artículo 105.11 del RLOEx-2004 establecen el mismo mecanismo, consistente en vincular la entrega de la tarjeta de extranjero a la acreditación del previo pago de la tasa. Sin embargo, puesto que las oficinas no disponen de registros que conecten las tasas abonadas por la concesión del permiso con las tarjetas emitidas o entregadas, no es posible, en general, comprobar si este control funcionó correctamente. No obstante, el Tribunal ha detectado varios casos en los que figuraban entregada las tarjetas en la aplicación de extranjería y no consta el pago de las tasas correspondientes en la aplicación GFIN.

2.23 Las oficinas periféricas tampoco realizaban actividad alguna de seguimiento y control sobre los deudores. Como consecuencia de la falta de control sobre los aspectos antes señalados (notificaciones y pagos realizados), las oficinas desconocen en muchas ocasiones el número e importe de las liquidaciones impagadas y que, por lo tanto, son exigibles en vía ejecutiva. Ninguna de las oficinas visitadas realizó en los ejercicios

fiscalizados los trámites oportunos para el inicio de la vía de apremio sobre las tasas no abonadas en periodo voluntario. Por otra parte, de las cinco oficinas visitadas, tres no tenían acceso a la aplicación GFIN y las otras dos (Sevilla y Zaragoza) no utilizaban dicha aplicación como mecanismo de seguimiento de la recaudación, sino únicamente para consultas ocasionales.

2.24 Por otro lado, en lo que se refiere a actuaciones de control por parte de otros órganos de control interno de la Administración General del Estado, se solicitaron los informes de control financiero de los ejercicios fiscalizados para todas las provincias, con referencias al área de extranjería. Respecto de las oficinas visitadas, el relativo al ejercicio 2008 únicamente fue aportado en la Delegación de Sevilla (en Barcelona se aportó un Memorando). En Baleares tampoco hay constancia de que se haya elaborado el informe correspondiente a 2005. Los informes facilitados incluyen resultados relacionados con las tasas de extranjería, excepto el de Sevilla, del ejercicio 2004, por dificultades derivadas del proceso de regularización, y el de Zaragoza de 2005, en el que se indica que no se llevó a cabo actuaciones en materia de extranjería por permanecer la misma situación del ejercicio anterior. Los aspectos destacados en estos informes, que coinciden con los que han sido detectados en la fiscalización del Tribunal, se refieren a: deficiencias en las notificaciones (Madrid y Barcelona), imposibilidad de cifrar los ingresos por las tasas de extranjería (Madrid y Sevilla), falta de liquidación de algunas tasas procedentes (Zaragoza), omisión en los expedientes de los documentos de ingreso (Barcelona y Madrid), falta de grabación en la aplicación informática de las fechas de pago o discordancias entre fechas (Barcelona y Zaragoza), y no remisión de expedientes a vía ejecutiva (Barcelona). Los informes facilitados del resto de oficinas de extranjería contienen resultados similares.

#### Servicios Centrales del MAP.

2.25 El informe relativo a 2002 señalaba importantes debilidades de información y control de los Servicios Centrales del MAP sobre la gestión de las tasas de extranjería, hasta el punto de no haber podido facilitar al Tribunal la información que se solicitó en relación con las liquidaciones practicadas y la recaudación de las tasas por tipos de permisos y por centros gestores. En los ejercicios 2004 y 2005 el MAP contaba ya con la aplicación informática de extranjería que podría haber servido para superar dichas debilidades, si bien las deficiencias en la utilización de dicha aplicación que se exponen en los puntos siguientes impidió alcanzar tal resultado. En el ejercicio 2008 se contaba, además, con dos aplicaciones informáticas específicas para las tasas (GFIN y PAC), que permiten mejorar sustancialmente el control de los Servicios Centrales del MAP sobre la gestión y recaudación de las tasas, si bien no se realizaron procesos masivos que permitieran relacionar la información sobre tasas liquidadas con la información sobre recaudación, de modo que tampoco se pudo conocer para ese ejercicio el número de liquidaciones pendientes de pago. Al término de la presente fiscalización estaba en preparación un sistema para capturar en la aplicación de extranjería los datos de recaudación de la AEAT, con la intención de que las oficinas revisen las tasas pendientes de pago y se inicien procesos masivos en vía de apremio (objetivo que, sin embargo, no parece viable para la tasa 052 mientras no se discriminen los datos de recaudación que corresponden propiamente a las autorizaciones de extranjería).

2.26 Tampoco se utilizaron desde los servicios centrales las posibilidades de control que permitirían otros sistemas al margen de las aplicaciones informáticas, tales como visitas a las Delegaciones y seguimiento a partir de los informes de gestión de las Delegaciones o de los informes de control financiero de las respectivas Intervenciones territoriales. Por otra parte, como se ha señalado, en las cuestiones de fondo sobre la gestión de las tasas (dudas de interpretación normativa, supuestos, excepciones, etc.) el MAP no tiene intervención alguna, siendo atendidas habitualmente dichas cuestiones por los servicios correspondientes del MTAS/MTI.

Aplicaciones informáticas.

2.27 En los ejercicios fiscalizados no se había llevado a cabo la previsión recogida en la disposición final segunda del RLOEx-2004, según la cual en el plazo máximo de un año a partir de la entrada en vigor de dicha norma, los ministerios que intervienen en la tramitación de expedientes de extranjería deberían poner en funcionamiento una aplicación informática común, coordinada por el Ministerio de Administraciones Públicas y con acceso de los demás ministerios implicados. Las utilidades mínimas de dicha aplicación serían, según la norma citada, las siguientes:

- La introducción y modificación de datos e informes por parte de cada departamento ministerial, en los exclusivos ámbitos de su competencia, en cada fase de tramitación de los expedientes de extranjería.
- La comunicación entre cualquiera de los implicados, para conocer el estado de tramitación del expediente y posibilitar su continuación.
- La consulta en tiempo real de los expedientes.
- La obtención de datos actualizados para el cumplimiento de las funciones de observación permanente de las magnitudes y características más significativas del fenómeno inmigratorio.

A la fecha de realización de los trabajos de campo, cada uno de los ministerios con competencias en materia de extranjería utilizaba una aplicación diferente, aunque a todos se les había facilitado el acceso, en régimen de consulta, a la aplicación de extranjería del MAP. Por otra parte, se ha incluido en esta aplicación un nuevo módulo denominado Cuadro de Mando, que permite la obtención de datos estadísticos.

2.28 La aplicación de extranjería comenzó a implantarse a comienzos del ejercicio 2002, habiéndose previsto que fuera utilizada por las Oficinas de extranjería y Servicios de extranjería de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno para la gestión de todos los procedimientos. En la presente fiscalización se ha observado que, en efecto, todos los expedientes examinados habían sido tramitados en dicha aplicación, en la que asimismo se habían gestionado las tasas correspondientes. No obstante, algunas de las oficinas visitadas han comunicado la existencia de trámites que se realizan al margen de la aplicación informática de extranjería: en Madrid, las modificaciones por cambio de dependencia laboral de periodos anteriores; en Sevilla, los informes gubernativos de adopción internacional, las cédulas de inscripción (sujetas a tasa) y los informes de desplazamiento de menores; y en Zaragoza, los informes gubernativos de adopción internacional.

2.29 En los ejercicios fiscalizados permanecían, no obstante, algunas deficiencias referidas específicamente al propio diseño de la aplicación que perjudican el control interno sobre la gestión de las tasas:

- a) El acceso a la pantalla de tasas es opcional para el gestor.
- b) El importe de la tasa correspondiente a una autorización determinada puede ser modificado por el usuario.
- c) La aplicación permite grabar datos incongruentes entre el tipo de autorización, el importe de la tasa y el sujeto pasivo.
- d) El dato relativo a la fecha de pago de las tasas no es grabado inicialmente por el funcionario gestor una vez que ha verificado el ingreso; la anotación se inicia mediante un procedimiento de traspaso automático a dicho campo de la fecha de emisión de la tarjeta de extranjero; solo en alguna de las oficinas visitadas se ha observado que posteriormente se verifican los ingresos y se registran las fechas reales de pago.
- e) La información estadística obtenida del módulo Cuadro de mando no es estable; se ha observado la existencia de diferencias sobre unos mismos datos, correspondientes a ejercicios pasados, obtenidos en diferentes fechas.

f) Según la información aportada por el MAP, en materia de gestión de tasas la aplicación realiza fundamentalmente tres labores: emisión de los modelos de impreso, la anotación de las fechas asociadas y las consultas sobre la procedencia del pago. Cualquier gestión posterior «escapa a la funcionalidad de esta aplicación».

g) La aplicación incorpora un número excesivo e injustificado de códigos de autorización, que facilita la comisión de errores.

h) Se han observado también errores en la utilización del programa por parte de los usuarios, consistentes en omisiones o errores en la grabación de los datos. Por ejemplo, en algunas ocasiones no se graba el número de justificante del impreso de pago, lo que imposibilita su comprobación en la aplicación GFIN.

2.30 Efectuadas comprobaciones de integridad y fiabilidad de los datos recogidos en la aplicación de extranjería, mediante su contraste con los expedientes de la muestra detallada en el punto 2.37, se han observado las siguientes deficiencias:

a) No coincide el tipo de autorización concedida con la grabada en tres autorizaciones tramitadas en Madrid. Una de ellas aparece en la aplicación como «residencia permanente» (RP), cuando la que consta en el expediente es «residencia y trabajo, 2.ª renovación» (CA3). En respuesta a la petición de aclaraciones realizada por el Tribunal, se aportó otra resolución de tipo RP que tiene la misma fecha y el mismo n.º de registro de salida de la CA3 que consta en el expediente, y en el que la firma escaneada es de un Jefe Superior de Policía que tomó posesión en julio de 2008, cuando la fecha de la resolución es de marzo de ese mismo año.

b) En 24 casos (7% de los aplicables), no coincide el importe de la tasa que consta en los expedientes con la grabada en la aplicación informática (18 expedientes de Zaragoza, 5 de Sevilla y uno de Madrid).

c) En 16 expedientes de Zaragoza en los que no se liquidó tasa, figura sin embargo grabada una fecha de pago en la aplicación de extranjería. En 13 de ellos (tasa de residencia) resultaba procedente la liquidación de la tasa, mientras que en los otros 3 (tasa de trabajo) no procedía dicha liquidación.

d) No coincide la fecha de solicitud de la autorización grabada con la observada en 11 expedientes, repartidos en todas las Oficinas. Además, en otros 5 casos, no consta en los expedientes, pero sí en la aplicación, la fecha de la solicitud. Es de señalar que en la aplicación informática figuran subsumidos en un único campo («fecha de recepción») dos datos que tienen efectos en el cómputo de plazos: la fecha de solicitud y la fecha de entrada en el registro del órgano competente.

e) No coincide la fecha de resolución en 69 expedientes (19% de los aplicables): 61 de Baleares, 7 de Sevilla y uno de Madrid. La falta de coincidencia en Baleares se debe principalmente al procedimiento de formalización de las resoluciones en esta Oficina, que no considera como fecha de resolución la de la firma del Delegado, sino la de expedición en la aplicación informática del correspondiente impreso, que es siempre anterior.

f) La fecha de pago que figura en la aplicación normalmente es igual para las dos tasas (052 y 062) y generalmente coincide con la fecha de emisión de la tarjeta por la policía, que se traspa automáticamente a la aplicación de extranjería. Debido a la falta de constancia en los expedientes de los modelos 990 y 790 validados por la entidad bancaria (véase el punto 2.28, incisos ñ y o) solo se ha podido comprobar la fecha real de pago en 40 expedientes de Zaragoza (de los cuales en 26 la fecha grabada en la aplicación de extranjería no era correcta) y 4 de Sevilla (de los que uno también presentaba grabada una fecha incorrecta).

g) En 86 expedientes (el 24% de los que figura liquidada tasa) no consta grabada esta fecha en la aplicación: 26 de Madrid, 23 de Sevilla, 18 de Baleares, 14 de Barcelona y 5 de Zaragoza. En su mayoría corresponden a 2004 y 2005.

h) Aunque la mayoría de las resoluciones contienen dos tasas con sujetos pasivos diferentes, la fecha de notificación grabada en la aplicación es única. En 5 casos no coinciden las fechas y en 16 no está grabada la misma.

i) En uno de los expedientes de la Delegación de Sevilla la identidad del extranjero figura con tres nombres diferentes, tres códigos de extranjero en dos provincias distintas y dos NIE (número de identidad de extranjero) diferentes. En 3 casos más (otro de Sevilla y dos de Madrid y Barcelona), se aprecia la misma constancia de dos código de extranjero y dos NIE para la misma persona. Estas deficiencias evidencian una debilidad de control muy importante.

2.31 Además de la aplicación de extranjería, desde 2007 están operativas las siguientes aplicaciones informáticas, diseñadas específicamente por el MAP para la gestión de sus tasas:

a) Aplicación GFIN (Gestión Financiera de Tasas):

Esta aplicación utiliza los datos de los ingresos facilitados por la AEAT sin realizar cruces con ninguna otra base de datos o aplicación; tiene los siguientes módulos:

a.1 Importes, que incorpora dos utilidades: una de gestión, que permite modificar los valores de los conceptos que se utilizan para calcular el importe de una tasa; y otra de consulta sobre los importes de cada tasa y para cada ejercicio.

a.2 Carga de ficheros de la AEAT: se trata de la información referente a los pagos de tasas que la AEAT envía al MAP con una periodicidad quincenal. Esta información se carga en el sistema, y está disponible para su consulta desde la aplicación.

a.3 Consulta de informes: permite obtener informes de las tasas según la información suministrada por la AEAT y diferentes clasificaciones: tipo de tasa, años, provincias, Comunidades Autónomas, etc.

a.4 Consulta de pago de tasas: permite obtener informes de las tasas pagadas según la información suministrada por la AEAT. Presenta una disfunción poco lógica, debido a que en cada consulta es obligatorio incluir cuatro criterios de filtro: tipo de tasa, años, meses y provincias, lo que provoca bastante dificultad y trabajo para obtener datos totalizados (por ejemplo, datos globales de lo cobrado por una tasa en un ejercicio determinado). También se pueden obtener consultas individuales por NIF/CIF o por número de justificante.

b) Aplicación PAC (Punto de atención al ciudadano).

Es una aplicación diseñada para realizar las tareas cotidianas de los funcionarios gestores de tasas y accesible a través de la Intranet Administrativa. Permite la emisión de los impresos de pago de las tasas del MAP y el acceso al sistema de pago telemático, así como el alta y consulta de los pagos ya realizados. La aplicación consta de 5 módulos diferenciados:

b.1 «Generación Masiva de Impresos», mediante el cual el funcionario puede generar e imprimir múltiples copias sin cumplimentar (en blanco) del modelo 790 de una determinada tasa. Los interesados podrán recoger estos impresos y seguir el procedimiento presencial, mediante el pago en una Entidad Financiera colaboradora y presentación final en la oficina correspondiente.

b.2 «Rellenado Guiado», que permite al funcionario cumplimentar electrónicamente el modelo conforme a los datos que le indique el interesado y obtener una copia impresa del mismo. Posteriormente se entregará el impreso al interesado, que deberá continuar con el proceso presencial explicado anteriormente (en el caso de la tasa 052 existe también la posibilidad de pago y envío telemático a través de Internet).

b.3 «Reasignar provincia», permite correcciones de errores necesarias para la validación de las liquidaciones presenciales de un ámbito provincial determinado.

b.4 «Liquidaciones presenciales»; este módulo se divide en dos apartados:

– Alta de liquidación presencial: permite insertar de forma manual los datos de las liquidaciones presenciales para tener control sobre ellas y poder ser cruzadas con la información suministrada por la AEAT.

– Consulta de liquidaciones presenciales.

b.5 «Consulta Pagos y Registros Telemáticos», que permite efectuar las consultas necesarias sobre dichos aspectos.

C) Examen de los expedientes de gestión de las tasas.

2.32 Para analizar la gestión de las tasas en distintas unidades gestoras se seleccionaron las Oficinas de Extranjeros de Baleares, Barcelona, Sevilla y Zaragoza, y la Delegación del Gobierno en Madrid. En el siguiente cuadro se indica el número de autorizaciones concedidas en cada una de dichas provincias, según la información facilitada por la Subdirección General de Administración Financiera del MAP, cuya suma supone una participación superior al 40% en el total de las autorizaciones acordadas por las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno en los años 2004, 2005 y 2008, así como en el importe de las tasas correspondientes.

	Autorizaciones concedidas			Importe tasas liquidadas 052+062 (euros)		
	2004	2005	2008	2004	2005	2008
Baleares	48.096	63.821	49.643	1.190.800,60	3.852.545,51	3.016.172,26
Barcelona	200.765	234.599	259.844	6.573.490,59	17.462.798,51	16.926.636,82
Madrid	42.475	264.082	201.330	5.932.117,05	24.980.072,32	18.083.941,56
Sevilla	16.287	18.434	30.771	585.494,46	1.183.386,28	2.034.380,34
Zaragoza	34.208	39.630	60.626	1.378.677,51	3.118.781,67	2.930.182,37
<b>Subtotal</b>	<b>341.831</b>	<b>620.566</b>	<b>602.214</b>	<b>15.660.580,21</b>	<b>50.597.584,29</b>	<b>42.991.313,35</b>
<b>TOTAL</b>	<b>982.268</b>	<b>1.491.249</b>	<b>1.388.649</b>	<b>37.460.907,00</b>	<b>120.435.782,00</b>	<b>90.254.991,00</b>

2.33 En el Informe de fiscalización relativo al ejercicio 2002 se señalaban determinadas carencias respecto de la insuficiencia de medios personales y materiales adscritos a las Oficinas de Extranjeros, así como la ubicación en diferentes edificios de las Unidades que intervienen en la tramitación y del archivo de los expedientes. En la actual fiscalización no se ha apreciado mejora relevante en estos aspectos. Por otro lado, no se ha cumplido la previsión del RLOEx-2001 (reiterada en el RLOEx-2004) sobre la integración en las Oficinas de todos los servicios de extranjería de ámbito provincial, toda vez que los servicios policiales no han sido integrados y continúan ejerciendo sus funciones en materia de extranjería fuera de la estructura de las Oficinas de Extranjeros y, en general, en otras dependencias (salvo, respecto de las provincias visitadas, en Sevilla y Palma de Mallorca). La falta de integración de los servicios policiales priva de eficacia la labor de las Oficinas de Extranjeros, en su actual configuración. De hecho, no se han observado diferencias significativas en la tramitación de los expedientes entre las provincias visitadas que contaban con Oficina de Extranjeros (Barcelona, Baleares, Sevilla y Zaragoza) respecto de Madrid, en donde las mismas competencias son ejercidas por distintas áreas y servicios de la Delegación del Gobierno.

2.34 En el informe relativo al ejercicio 2002 se analizó el grado de eficacia de las Oficinas visitadas, tomando como base las solicitudes ingresadas y las resoluciones dictadas en el ejercicio, así como las solicitudes pendientes de resolver a final de año. En la presente fiscalización no ha sido posible realizar un análisis similar por deficiencias insalvables de la información facilitada. Así, por un lado, a partir de 2003 se ha modificado por el MAP la fuente de información de los datos de gestión, de forma que dejan de ser comparables los datos con las series anteriores y, lo que resulta más problemático y condiciona la validez de toda esta información, se inicia el dato de 2003 sin ningún pendiente de ejercicios anteriores, cuando los datos de 2002 mostraban al final de año 937.856 expedientes pendientes de resolución. Por otro lado, los datos de gestión facilitados no son completos ni homogéneos: los de las solicitudes se reducen a las que «posiblemente lleven tasa aparejada» y los de las resoluciones se limitan a las que «efectivamente conllevan una emisión de tasa».

2.35 Otro indicador utilizado en el Informe de fiscalización de 2002 para analizar la gestión de los expedientes es el tiempo de tramitación de los mismos. En la presente fiscalización se ha observado que los tiempos transcurridos desde la fecha de solicitud de las autorizaciones hasta la de resolución han mejorado notablemente. Analizada una muestra de 346 autorizaciones de las Oficinas visitadas, el tiempo medio de resolución en las autorizaciones iniciales es de 5,10 meses (12,50 meses en el Informe relativo a 2002) y el de las renovaciones de 2,51 meses (6,10 en el Informe relativo a 2002). Según la disposición adicional 8.ª del RLOEx-2004, el plazo máximo para resolver es de 3 meses.

2.36 En cuanto a la formalización de los actos administrativos, se aprecian notables diferencias en las Oficinas visitadas, dado que el contenido de las resoluciones se establece por las propias Oficinas sin que exista un modelo común para todas ellas. Por otro lado, en Baleares el Delegado no firmaba una resolución individual para cada expediente, sino una relación de expedientes concedidos, si bien previamente se expedía un documento de comunicación al interesado, que recoge el texto completo de una presunta resolución individual, firmado por el responsable de la tramitación administrativa del expediente. En Madrid, la competencia del Delegado del Gobierno para la firma de las autorizaciones de residencia y trabajo estaba delegada en el Jefe Superior de Policía y en el Director del Área de Trabajo, respectivamente, incluyéndose sus firmas escaneadas en las resoluciones. En Barcelona y Zaragoza, las firmas que figuran en las resoluciones individuales son también escaneadas, si bien en Barcelona el Subdelegado firma un listado con las autorizaciones concedidas cada semana. La Oficina de Sevilla es la única en la que se aprecia el cumplimiento riguroso de los requisitos procedimentales, al firmar manualmente el Subdelegado cada una de las resoluciones individuales.

2.37 En cada una de las cinco oficinas se ha examinado una muestra de los expedientes tramitados, con la finalidad de comprobar la corrección en la gestión de la tasa. Inicialmente se seleccionó una muestra de 400 expedientes (80 en cada oficina y distribuidos por años (100 de 2004, 100 de 2005 y 200 de 2008). De dicha muestra no se han aportado al Tribunal 37 expedientes (33 de la Oficina de Zaragoza, resueltos en 2004 y 2005, por la razón señalada en el punto 1.17, y 4 de Madrid). Finalmente, pues, se examinaron 363 expedientes, en los que se habían liquidado tasas por importe de 33.924,40 euros, según datos de la aplicación informática de extranjería. En el siguiente cuadro se expone el detalle:

	Bal.	Barc.	Madr.	Sev.	Zarag.	Total	Importe (euros)	
							tasa 052	tasa 062
CA1. Aut. residencia temporal y trabajo por cta.ajena inicial	17	18	24	28	12	99	649,17	18.375,77
CA2. Aut. residencia temporal y trabajo cta/aj. 1ª renovación	9	7	10	14	9	49	571,09	3.416,21
CA3. Aut. residencia temporal y trabajo cta/aj. 2ª renovación	30	33	27	18	15	123	1.491,05	6.165,36
BP. Permiso de trabajo por cta.ajena tipo B inicial	2	2	6	4	0	14	75,31	2.410,94
ART. Autorización residencia temporal inicial	10	13	8	7	7	45	295,23	-
RP. Autorización de residencia permanente	12	7	1	9	4	33	399,71	74,56
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>80</b>	<b>76</b>	<b>80</b>	<b>47</b>	<b>363</b>	<b>3.481,56</b>	<b>30.442,84</b>

NOTA. Los importes de las tasas son los figurados en la aplicación de extranjería, que no coinciden con los realmente liquidados, según se deduce de los expedientes examinados.

2.38 Las comprobaciones realizadas por el Tribunal sobre los expedientes de la muestra referida se han dirigido a verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) La constancia en el expediente de la resolución de concesión del permiso, dictada por autoridad competente.

- b) La notificación de la resolución.
- c) La corrección de la liquidación de las tasas, incluyendo los siguientes aspectos:
  - Modelo de liquidación utilizado.
  - Firma o sello del órgano liquidador.
  - Sujeto pasivo.
  - Tarifa aplicada.
  - Recargos.
  - Exenciones del pago de la tasa aplicadas.
- d) La indicación del plazo establecido para el ingreso de la tasa.
- e) El cumplimiento del plazo de ingreso.
- f) La presentación en plazo del justificante de haber realizado el pago.
- g) El pago material de las tasas, mediante la comprobación de los modelos de liquidación y de su inclusión en la aplicación GFIN.

2.39 Los resultados obtenidos en el examen de cada uno de los expedientes de la muestra se detallan en el anexo 2, en el que se tipifican las deficiencias encontradas y se presentan también por Oficinas. En resumen, los principales defectos observados son:

a) En 15 casos (4%) no hay constancia de la resolución de concesión de la autorización. En otro caso, de Baleares y del año 2004, la resolución (individual) que consta en el expediente es una fotocopia.

b) En Sevilla, en un expediente tipo ART en el que no figuraba la concesión de la autorización, el Jefe de la Oficina manifiesta que en la fecha de tramitación no se elaboraba resolución en este tipo de expedientes, siendo suficiente el visado (tampoco se había liquidado, consiguientemente, la tasa de residencia); sin embargo, dicha práctica no es conforme con las normas entonces vigentes. En otro caso, se manifiesta que se archivó el expediente por no aportar el interesado la documentación requerida, aunque en el expediente figura dicha documentación y no existe resolución de archivo. Ambos casos figuran en la aplicación informática como autorizaciones concedidas y con fecha de resolución.

c) Cada oficina utiliza modelos diferentes para formalizar la resolución, incluso para un mismo tipo de autorización.

d) Sin perjuicio de las deficiencias del sistema de constancia de las firmas indicado en el punto 2.24, en dos expedientes (uno de Sevilla y otro de Madrid), relativos a autorizaciones concedidas por contingente de 2004, constan simplemente diligencias firmadas por los Jefes de las Unidades administrativas. En otro expediente de Sevilla falta también la firma del Subdelegado en la resolución.

e) Se han observado errores u omisiones en el importe exigido en la liquidación de la tasa en 93 casos (27% de los aplicables), 23 correspondientes a Sevilla, 22 a Madrid, 20 a Barcelona, 16 a Zaragoza y 12 a Baleares. El detalle de las incidencias es el siguiente (en algunos expedientes concurre más de una):

e.1 En 62 expedientes tramitados al comienzo del ejercicio 2008 se aprecia error en el importe de la tasa por autorización de trabajo (062), al no haberse actualizado la tarifa en la aplicación informática hasta finales de febrero de ese año.

e.2 En 18 expedientes no se ha liquidado tasa siendo procedente; 16 de ellos corresponden a Zaragoza donde se ha seguido el criterio de no liquidar la tasa de residencia (052) en las autorizaciones iniciales de trabajo y residencia y en las autorizaciones de residencia temporal por reagrupación familiar, por estar estas autorizaciones también sujetas a la tasa por el visado, interpretación que no se ha justificado con base en norma alguna. Los dos restantes corresponden a Baleares y Madrid donde no se ha liquidado la tasa de trabajo (062).

e.3 En 8 casos no se puede conocer del expediente el importe de las tasas que corresponden. En otro expediente concedido en Barcelona como residencia permanente (RP) y grabado en la aplicación con la tasa correspondiente a esa autorización, se aplica

la tasa de tarjeta de residente comunitario en base al Convenio existente entre España y el Principado de Andorra, sin que se encuentre justificada esta circunstancia en el expediente.

e.4 En 6 expedientes no se ha aplicado la tasa correspondiente al salario figurado en la oferta de trabajo, que es dos veces superior al mínimo interprofesional, sino la correspondiente al salario inferior a ese cálculo.

e.5 En 3 expedientes se ha liquidado la tasa 062 siendo improcedente. Los tres figuran en la aplicación GFIN como pagados.

e.6 En un caso, el importe de la tasa liquidada corresponde a la tarifa aplicable el año siguiente al de la resolución.

e.7 Por otra parte, en 45 expedientes la oferta de empleo no contiene la información del salario, o únicamente se indica la fórmula genérica «según convenio» o se remiten a otra normativa, circunstancia que imposibilita la comprobación rigurosa de la tasa liquidada.

f) En un expediente de 2008 de un nacional uruguayo tramitado en Barcelona no se ha aplicado tasa 062 en base al Tratado General de Cooperación y Amistad suscrito con ese país en el año 1992, según instrucciones recibidas, si bien posteriormente se cambió el criterio. En otro expediente de 2005 sí se había aplicado la tasa por autorización de trabajo.

g) En 343 expedientes (el 98% de la muestra) no se informa en la resolución o en la comunicación al interesado, o se hace incorrectamente, de los plazos para el ingreso de la tasa y de la aportación de los correspondientes justificantes.

j) En 50 expedientes de la Delegación de Sevilla, las resoluciones que hacen referencia al modelo 990 lo califican incorrectamente de autoliquidación.

k) En ninguna de las Oficinas visitadas se tramitan los expedientes sancionadores por la infracción contemplada en el artículo 52.b) de la Ley Orgánica 4/2000 (retraso, hasta tres meses, en la solicitud de renovación de autorizaciones una vez hayan caducado), sancionada con una multa de hasta 300,00 euros. En las comunicaciones de la Dirección General de Inmigración a los interesados relativas a la extinción de las autorizaciones y al plazo para su renovación, se les advierte sin embargo de esta posible infracción.

l) En 6 expedientes de la Delegación de Sevilla y otros 6 de Baleares, con autorizaciones de trabajo cuya renovación se presentó fuera de plazo, se ha aplicado a la tarifa de la tasa 062 el recargo del 20% previsto en el artículo 4.8 de la Ley 29/1968 (redacción por Ley 13/1996). Según consta en una consulta evacuada por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del MTAS en el año 2009, no resultaba procedente la aplicación de estos recargos, habiéndose dejado de aplicar desde entonces.

m) En 6 expedientes se dictaron resoluciones de concesión de autorizaciones que no resultan procedentes a la vista de los datos deducidos de los propios expedientes.

n) No consta notificación de la resolución en 247 expedientes (68% de los aplicables): 64 en Baleares, 61 en Madrid, 53 en Sevilla y 69 en Barcelona.

ñ) En 206 expedientes (86% de los aplicables) no hay constancia del modelo de ingreso 990 validado por la entidad bancaria. En estos casos no se han podido realizar sobre estos documentos las comprobaciones previstas sobre la liquidación y el pago de la tasa correspondiente.

o) En 310 expedientes (91% de los aplicables) no hay constancia del modelo de ingreso 790 validado por la entidad bancaria. En estos casos tampoco se han podido realizar sobre estos documentos las comprobaciones previstas sobre la liquidación y el pago de la tasa correspondiente.

p) Sin perjuicio de las limitaciones anteriores, del examen de los procedimientos se desprenden las siguientes deficiencias que afectan a los modelos de liquidación/ autoliquidación generalmente utilizados:

p.1 Los impresos 990, para el pago de la tasa 062, se remiten a los interesados sin la firma del órgano liquidador prevista en el modelo. En Barcelona se estampa el sello de la Oficina y una firma no identificada. En Sevilla, en algunos justificantes no consta tampoco la referencia a dicho órgano liquidador.

p.2 Tanto el modelo 990 como el 790 se obtienen de la aplicación informática y se remiten a los interesados ya cumplimentados por el anverso. El reverso, sin embargo, está en blanco, lo que contraviene lo establecido en la Orden de 4 de junio de 1998, según la cual debería indicar los requisitos exigidos en las normas de aplicación y los recursos procedentes.

q) En Zaragoza, en donde sí constan los citados modelos de liquidación, se ha observado que, de los 29 modelos 990 revisados, 14 figuran sin firma o no se puede identificar al firmante, en otro expediente el modelo que consta es el ejemplar para la Entidad Colaboradora, donde no figuran los datos preimpresos del trabajador ni las autorizaciones por las que se liquida la tasa, y el resto está firmado por los interesados en lugar de por la Administración. Por su parte, de los 31 modelos 790 revisados, 18 figuran sin firma o no es identificable. En Sevilla se han podido revisar 4 modelos 990, de los que uno se encuentra sin firma y el resto firmado por el empresario; así como un único modelo 790, que tampoco está firmado.

r) En cuanto al cumplimiento del plazo de ingreso de las tasas, solo se ha podido comprobar en los casos en que consta en el expediente la notificación de la resolución y tomando como fecha de pago la de la aplicación GFIN. El número de casos examinados ha sido de 76 respecto de la tasa 062 y 81 de la tasa 052, con los siguientes resultados:

r.1 En la tasa 062, se supera el plazo 8 de días hábiles establecido para el pago de la tasa, en 2004, 2005 y 2008, en 52 casos.

r.2 En la tasa 052, se supera el plazo de un mes establecido para el pago de la tasa, en 2008, en 25 casos.

s) En ningún caso pudo comprobarse el cumplimiento del plazo de presentación de los justificantes validados, puesto que no constaba fecha de registro en los impresos para la Administración de los modelos 790 y 990 que pudieron examinarse.

#### D) Análisis de la recaudación.

2.40 En los ejercicios examinados, el procedimiento de recaudación de las tasas en vía voluntaria fue el mismo que en 2002, es decir, el establecido en el artículo 6 de la Orden MEH de 4 de junio de 1998 por la que se regulan determinados aspectos de la gestión recaudatoria de las tasas. Los sujetos pasivos abonan las cuotas tributarias en entidades colaboradoras que deben ingresar el importe de las tasas en las cuentas restringidas de recaudación abiertas a tales efectos. Quincenalmente dichas entidades ingresan la recaudación en el Banco de España, aportando simultáneamente a la AEAT la información de detalle que la Orden recoge. La AEAT pone en su página web a disposición del Ministerio los ficheros que contienen la información relativa a todos los ingresos producidos en la quincena. Los ficheros incluyen para cada ingreso los siguientes datos: número del justificante, nombre y NIF del sujeto pasivo, fecha del ingreso, importe ingresado y código de la sucursal bancaria donde se realizó el pago. El número del justificante aporta información sobre el modelo utilizado (790 ó 990), el código de la tasa (052 o 062) y el código de la provincia.

2.41 El tratamiento de la información recibida de la AEAT, sin embargo, es diferente a partir de la puesta en servicio de la aplicación informática denominada GFIN (Gestión Financiera de Tasas), en la que se carga directamente la información de la AEAT y a la que pueden acceder las Delegaciones y Subdelegaciones a través de la página web INTRAMAP. No obstante, hasta el 20 de abril de 2007 no se indicó a las Oficinas la disponibilidad en dicha aplicación del módulo denominado «Consultar pago tasas AEAT», en el que pueden comprobar el pago de cada tasa de forma individualizada. Además, al momento de realizar los trabajos de campo de la presente fiscalización solo dos de las

cinco oficinas visitadas tenían acceso a la aplicación GFIN (Sevilla y Zaragoza). En cualquier caso, dicho acceso permite únicamente consultas individualizadas del pago de una tasa, no un seguimiento sistemático del estado de la recaudación de las tasas liquidadas por cada oficina. El MAP ha informado al Tribunal que «está en producción un nuevo módulo que permite a las oficinas gestoras obtener informes sobre el total recaudado por año, tasa y provincia». Por otra parte, las Oficinas tampoco realizan comprobaciones sobre el pago de las tasas a partir de los impresos de liquidación, que salvo excepciones (Zaragoza) ni siquiera incorporan a los correspondientes expedientes.

2.42 Tampoco desde los servicios centrales del MAP se realiza un seguimiento sistemático de la recaudación. Continúan sin realizarse procesos masivos que permitan relacionar la información sobre tasas liquidadas recogidas en la aplicación de extranjería con los datos de recaudación recibidos de la AEAT, no siendo posible, por lo tanto, conocer el número de liquidaciones pendientes de pago. Por otra parte, no es posible tampoco establecer algún sistema para conciliar datos de liquidación y de recaudación relativos a la tasa 052, al no poder discriminar en la información disponible los datos correspondientes a las tasas de extranjería.

2.43 El artículo 49.2 de la LOEx establece que los sujetos pasivos de las tasas estarán obligados a practicar operaciones de autoliquidación tributaria cuando así se prevea reglamentariamente. Puesto que dicha habilitación no ha sido utilizada, debe entenderse que corresponde a la Administración la liquidación de todas las tasas contempladas en dicha norma. Sin embargo, en la práctica se han establecido diferencias en la tramitación de las tasas 062 y 052. Para la primera, se viene utilizando correctamente el modelo 990, que según establece la Orden de 4 de junio de 1998, modificada por la Orden de 11 de diciembre de 2001, debe aplicarse a las tasas liquidadas por órganos de la Administración del Estado. Por el contrario, para la tasa 052 se utiliza el modelo 790 que, según la misma norma, se aplicará a las tasas autoliquidadas por el sujeto pasivo, lo que en el caso de la tasa 052 resulta improcedente al no haberse aprobado norma alguna que autorice dicho sistema. Por otra parte, se ha observado en las oficinas visitadas que tanto el modelo 790 como el 990 se remiten a los interesados ya cumplimentados por la Administración y que en muchos casos los modelos 990 se envían sin la firma del órgano liquidador.

Comentario a las alegaciones.—La Resolución del 9 de julio de 1007 invocada en alegaciones no subsana la falta de norma que autorice el sistema de autoliquidación en la tasa 052, al referirse exclusivamente a la presentación y pago de las tasas por vía telemática.

2.44 El modelo 790 que se utilizaba en los ejercicios fiscalizados para la tasa de residencia es el genérico aprobado para las tasas por reconocimientos, autorizaciones y concursos del Ministerio de Administraciones Públicas, es decir, todas las tasas encuadradas bajo el código 052. Las tasas de residencia figuran en el punto 4 «permanencia y residencia de extranjeros» dentro de la tarifa segunda: «autorizaciones», junto con otras muy diversas como las relativas a actos deportivos, recreativos y espectáculos, o armas y explosivos. Además, el desglose de supuestos que se recogen en los impresos utilizados en 2004 y 2005 no es adecuado para la variedad de autorizaciones previstas en la legislación de extranjería vigente. En cuanto al modelo 990, en 2005 se continuó utilizando el mismo impreso de ejercicios anteriores, sin adaptarlo a las modificaciones introducidas por el Real Decreto 2393/2004. En 2008 ya se habían actualizado ambos modelos.

2.45 En ninguna de las Oficinas visitadas han sido tramitadas en vía ejecutiva las tasas no abonadas en período voluntario. El procedimiento establecido según las Instrucciones de 2003 de la Subdirección General de Administración Financiera del MAP, es que los órganos gestores de las tasas remitan mensualmente a dicha Subdirección una relación de las obligaciones de pago no satisfechas en período voluntario para su registro, tratamiento informático y envío a la AEAT para su recaudación en vía ejecutiva. Estas instrucciones no han sido cumplimentadas por ninguna de las oficinas visitadas. La

falta de control sobre la recaudación que se ha observado en todas las oficinas hace que desconozcan si existen o no tales deudas, dejando dicho control en la confianza de que la policía controle el pago de las tasas antes de entregar las tarjetas, sin verificar de algún modo si dicho control funciona sin errores.

2.46 Realizado por el Tribunal un contraste entre las fechas de pago de las tasas contenidas en la aplicación GFIN (procedentes de la información facilitada por la AEAT) y las grabadas en la aplicación de extranjería (correspondientes a la fecha de emisión de la tarjeta y no a la de pago real de la tasa, salvo en algunos casos corregidos por la Oficina respectiva), se han obtenido los siguientes resultados:

a) De los 238 expedientes analizados en los que consta liquidación de la tasa 062, existen diferencias entre ambas fechas en 146 casos (61%), coinciden en 43 (18%), no se ha podido localizar el pago en la aplicación GFIN de 12 liquidaciones, de las cuales 4 figuran con la fecha de pago grabada en la aplicación de extranjería, y en 37 casos figura el pago de la tasa en GFIN y no en la aplicación de extranjería.

b) De los 341 expedientes analizados en los que se liquida la tasa 052, existen diferencias entre ambas fechas en 177 casos (52%), coinciden en 68 (20%), no se ha podido localizar el pago en la aplicación GFIN de 27 liquidaciones, de las cuales 14 figuran con la fecha de pago grabada en la aplicación de extranjería, y en 69 casos figura el pago de la tasa en GFIN y no en la aplicación de extranjería.

2.47 En cuanto a los expedientes de devolución de ingresos indebidos, solo tres de las oficinas visitadas (Baleares, Barcelona y Madrid) han facilitado información sobre los expedientes tramitados en los ejercicios fiscalizados. Los resultados más destacables del examen de una muestra de 42 resoluciones son:

a) Las resoluciones de devolución de tasas son firmadas por el Delegado del Gobierno y son comunicadas al interesado y a la Agencia Estatal de Administración Tributaria. En Barcelona y Madrid ambas comunicaciones se realizan generalmente con acuse de recibo, en Baleares no. En Madrid no se formaliza mediante resolución del Delegado de Gobierno la negativa a la devolución cuando se basa en la falta de legitimación del reclamante, sino que se tramita simplemente mediante una comunicación firmada por el Director del Área.

b) En un número elevado de resoluciones se observan distintos errores formales y materiales, aunque individualmente de pequeña importancia relativa.

c) De las incidencias observadas en diversas resoluciones se deduce que la principal circunstancia conflictiva de estos expedientes es el hecho de que los sujetos obligados al pago de las tasas son los empresarios, mientras que en muchos casos la solicitud de devolución se realiza por los extranjeros, que fueron los que efectuaron realmente el ingreso; dando lugar a problemas causados por criterios interpretativos de la legalidad contrapuestos entre las Delegaciones del Gobierno, la Abogacía del Estado y la AEAT.

### III. CONCLUSIONES.

3.1 La presente fiscalización, solicitada por Resolución de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas del 14 de marzo de 2006, trae causa del «Informe de fiscalización de la tasa por expedición de permisos de trabajo y autorizaciones a ciudadanos extranjeros, ejercicio 2002», por lo que se ha procurado seguir la estructura y disposición formal de dicho informe, así como efectuar, en lo posible, las mismas comprobaciones sobre la situación observada en los ejercicios ahora fiscalizados (2004, 2005 y 2008), si bien ampliando el alcance objetivo de la fiscalización a la tasa 052 (autorizaciones de residencia).

3.2 Las dos tasas fiscalizadas (062 y 052) fueron gestionadas en los ejercicios citados por el Ministerio de Administraciones Públicas (suprimido a partir del 7 de abril de 2009) y actualmente por el Ministerio de la Presidencia, a través de las Subdelegaciones y Delegaciones del Gobierno. La presente fiscalización se ha visto afectada por

determinadas limitaciones, causadas por las deficiencias del sistema de información y registro de las tasas y por la inexistencia, insuficiencia o inaccesibilidad de documentación necesaria. Como consecuencia de tales limitaciones, el Tribunal de Cuentas no ha podido comprobar: a) la corrección de los importes aplicados al Presupuesto de Ingresos del Estado; b) la conciliación de los datos de recaudación facilitados por la AEAT; c) si se practican o no todas las liquidaciones procedentes; d) el importe total de las tasas liquidadas; e) el importe total de las tasas recaudadas; f) la cifra de deudores; y g) el importe de las tasas que debieron tramitarse en vía ejecutiva [puntos 1.15 a 1.19].

3.3 La caracterización normativa de la tasa 062 adolecía de serias incongruencias y planteaba numerosas dudas de interpretación y de legalidad en los ejercicios 2004 y 2005, sin que las modificaciones de la LOEx en 2003 ni el nuevo Reglamento de 2004 sirvieran para subsanarlas, hasta la aprobación de la Orden 3654/2007, de 14 de diciembre. Esta situación se producía principalmente en la determinación de las cuotas tributarias y en las exenciones. Respecto de la tasa 052, el fundamento legal de las cuotas que venían aplicándose en los ejercicios 2004 y 2005 es muy confuso. El MAP aplicó a las autorizaciones de residencia las cuotas recogidas en la Resolución 4/2001, de 22 de octubre, de la Dirección General de Tributos, actualizadas según las leyes anuales de presupuestos, que se refiere a una serie de supuestos que no coinciden exactamente con las situaciones de estancia o residencia contempladas en la LOEx [puntos 2.1 a 2.3, 2.10 y 2.11].

3.4 Las referidas discordancias se subsanaron finalmente con la aprobación de la Orden 3654/2007, vigente en el último de los ejercicios fiscalizados, que establece cuotas para cada uno de los supuestos establecidos en la legislación de extranjería relativos a las tasas cuya exacción corresponde a los Ministerios de Interior, Trabajo y Asuntos Sociales y Administraciones Públicas. Por otro lado, el modelo de gestión y liquidación de las tasas de extranjería vigente en los ejercicios fiscalizados ha cambiado sustancialmente tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, cuyo análisis queda fuera del alcance de la presente fiscalización [punto 2.4].

3.5 No se han podido verificar por el Tribunal de Cuentas, respecto de la anterior normativa y la Orden 3654/2007, los principios de equivalencia y capacidad económica (artículos 7 y 8 de la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos). No existe constancia tampoco de la memoria económico-financiera cuya elaboración exige el artículo 20 de la citada Ley. Con relación a la Orden 3654/2007, se ha aportado una memoria sin firmas ni registro alguno y cuyo contenido no contempla los datos y cálculos mínimos necesarios para cumplir esta finalidad [puntos 2.5 a 2.9].

3.6 El sistema de gestión de la tasa establecido por el MAP en los ejercicios 2004 y 2005 presentaba las mismas debilidades de control interno que en 2002. En efecto, no estaban debidamente clarificadas las competencias y funciones en materia de gestión y control de las tasas; no existían registros adecuados de las actuaciones practicadas; no se había establecido un archivo correcto y accesible de los expedientes; no se generaba información periódica ni se realizaba seguimiento sobre las liquidaciones, la recaudación y los deudores; y no existían órganos encargados del control y supervisión de la gestión de la tasa. En el año 2008, sin embargo, se aprecian visibles mejoras en el archivo de los expedientes, en el registro de las actuaciones y en el sistema de información, al utilizar las dos nuevas aplicaciones informáticas GFIN y PAC (véase el punto 2.31). No obstante, aún persistían debilidades en cuanto a la información y el control sobre la liquidación y la recaudación de las tasas, debido a las deficiencias observadas en la implementación y uso por las Oficinas de dichas aplicaciones [puntos 2.12 a 2.31].

3.7 Seleccionada una muestra de 400 expedientes de gestión de las tasas, de los que 37 no han sido aportados al Tribunal, se han observado deficiencias, cuya caracterización se presenta en el anexo 2, con detalle por Oficinas gestoras. Los defectos más frecuentes son [puntos 2.32 a 2.39].

a) En 15 expedientes no hay constancia de la resolución de concesión de la autorización. En otros 6 expedientes se dictaron resoluciones de concesión de

autorizaciones que no resultan procedentes a la vista de los datos deducidos de los propios expedientes. Por otro lado, cada oficina utilizaba modelos diferentes para formalizar la resolución, incluso para un mismo tipo de autorización.

- b) En 247 expedientes no consta la notificación de la resolución.
- c) Sobre los expedientes en los que sí consta dicha notificación, se ha comprobado con la aplicación GFIN el cumplimiento del plazo establecido para el pago de las tasas, resultando incumplido el mismo en 52 casos respecto de la tasa 062 y en 25 respecto de la tasa 052.
- d) En la mayoría de los citados expedientes no se informa en la comunicación al interesado, o se hace incorrectamente, de los plazos para el ingreso de las tasas y de la aportación de los correspondientes justificantes.
- e) En ninguna de las Oficinas visitadas se tramitaron los expedientes sancionadores por la infracción contemplada en el artículo 52.b) de la Ley Orgánica 4/2000 (retraso en la solicitud de renovación de autorizaciones caducadas).
- f) En 93 expedientes se han observado errores u omisiones en el importe de la liquidación de la tasa.
- g) En 206 expedientes no hay constancia del modelo de ingreso 990 validado por la entidad bancaria, y en 310 expedientes se observa la misma omisión respecto del modelo 790. En todos estos casos no se han podido realizar sobre estos documentos las comprobaciones previstas sobre la liquidación y el pago de la tasa correspondiente.
- h) Tampoco se ha podido comprobar, en ningún caso, el cumplimiento del plazo de presentación de los justificantes validados, puesto que no constaba fecha de registro en los impresos para la Administración de los modelos 790 y 990 que pudieron examinarse.

3.8 En las comprobaciones efectuadas sobre los aspectos relacionados con la recaudación, el Tribunal ha encontrado también deficiencias. Las más importantes son [puntos 2.40 a 2.47]:

- a) El MAP no realizaba conciliación alguna sobre los datos de recaudación facilitados por la AEAT, procedentes de la información obligatoria a presentar por las Entidades colaboradoras.
- b) Los datos de recaudación de las tasas facilitados por el MAP al Tribunal de Cuentas relativos a la tasa 052 en los ejercicios fiscalizados no son fiables, hasta el punto de que no ha sido posible cuadrar las cifras obtenidas de distintas fuentes del propio MAP.
- c) Las tasas no abonadas en periodo voluntario no fueron objeto de tramitación en la vía ejecutiva en ninguna de las Oficinas visitadas, por lo que cabe inferir que numerosas deudas han prescrito, si bien las deficiencias de registro e información impiden conocer los casos concretos.
- d) Se utilizaron incorrectamente de modo generalizado los dos modelos de gestión de las tasas. Por un lado, el modelo 990 (liquidación), utilizado para la tasa 062, se remitía a los interesados ya cumplimentado, pero sin la firma en muchos casos del órgano liquidador. Por otro lado, el modelo 790 (autoliquidación), utilizado para la tasa 052, resultaba improcedente al no haberse autorizado reglamentariamente dicho sistema para esta tasa. Además, no existía ningún mecanismo adecuado en el modelo 790 para identificar rigurosamente las tasas de extranjería, ya que en el mismo código 052 «reconocimientos, autorizaciones y concursos» se incluyen otras muy variadas. Estas deficiencias generaron en la práctica confusiones a los interesados y a la Administración.
- e) Se han observado también diversos errores en los expedientes de devolución de ingresos examinados, provocados fundamentalmente por el hecho de que los sujetos obligados al pago de las tasas son los empresarios, mientras que en muchos casos la solicitud de devolución se realizó por los extranjeros, que fueron los que efectuaron realmente el ingreso; dando lugar a problemas causados por criterios interpretativos de la legalidad contrapuestos entre las Delegaciones del Gobierno, la Abogacía del Estado y la AEAT.

#### IV. RECOMENDACIONES.

4.1 El Tribunal de Cuentas recomienda la mejora del sistema de control interno relativo a la gestión de las tasas 062 y 052, estableciendo registros y sistemas de información más completos y fiables, así como procedimientos de gestión, archivo, seguimiento y control adecuados. Se considera preciso, también, mejorar las aplicaciones informáticas utilizadas para la gestión de las tasas.

4.2 El Tribunal recomienda que, previamente al establecimiento de nueva normativa o actualización del importe de las tasas de extranjería, se elabore la memoria económico-financiera exigida por la LOEx y por la Ley de Tasas, así como se tenga en cuenta el principio de equivalencia requerido por dicha Ley.

4.3 El Tribunal de Cuentas recomienda la introducción de mejoras en la gestión y recaudación de las tasas objeto de la presente fiscalización, al objeto de subsanar las deficiencias puestas de manifiesto en las comprobaciones realizadas. En particular, debe considerarse la correcta integración de los expedientes, un sistema de notificación adecuado y un control suficiente sobre la recaudación y las tasas impagadas, así como su tramitación por la vía de apremio.

Madrid, 22 de diciembre de 2010.–El Presidente, Manuel Núñez Pérez.

## ANEXOS

## ANEXO 1. CUANTÍA TASAS DE EXTRANJERÍA EN 2004, 2005 Y 2008

	Cuantía tasas (euros)		
	Resoluciones DGT-2001	2004	2005
<b>1.1. Títulos de viaje</b>			
Marrón	9,98		
Convención Ginebra	9,98		
Renovación	9,98	10,59	10,80
Diligencia inclusión hijos menores de 15 años	gratuita		
<b>1.2. Autoriz.residencia con tasa especial de reciprocidad</b>			
Chile	5,29	5,62	5,73
El Salvador	5,26	5,59	5,70
EEUU	6,07	6,44	6,57
Panamá	5,08	5,39	5,50
Perú	5,14	5,45	5,56
Suiza	5,14	5,45	5,56
Filipinas:			
1 año	8,41	8,93	9,11
2 años	11,81	12,54	12,79
5 años	22,12	23,47	23,94
Honduras	5,44	5,77	5,89
Méjico:			
<i>estancia de tres meses y prórroga hasta 3 meses</i>	gratuita		
<i>primera residencia</i>	66,77	70,86	72,28
<i>residencia años posteriores</i>	6,49	6,89	7,03
<b>2.1. Cédula de inscripción</b>	gratuita	6,31	6,44
<b>2.2. Permisos de estancia</b>	4,96	5,26	5,37
<b>2.3. Tarjeta de estudiante</b>	4,96	5,26	5,37
<b>2.4. Autorización residencia régimen general</b>	4,96	5,26	5,37
<b>2.5. Tarjeta de residente comunitario (ciudadanos UE)</b>	5,95	6,31	6,44
<b>2.6. Certificaciones y compulsas</b>	0,57	0,60	0,61
<b>2.7. Diligencia con fecha de entrada en frontera</b>	gratuita		

## ANEXO 1. CUANTÍA TASAS DE EXTRANJERÍA EN 2004, 2005 Y 2008

	Cuantía tasas (euros)		
	Resoluciones DGT-2001	2004	2005
<b>3.1.- Permisos de trabajo por cuenta ajena:</b>			
Permiso A:			
<i>duración menor 3 meses</i>	97,36	103,33	105,40
<i>entre 3 y seis meses</i>	162,27	172,21	175,65
<i>superior a seis meses</i>	194,73	206,64	210,77
Permiso B inicial:			
<i>retribución inferior a dos veces SMI</i>	162,27	172,21	175,65
<i>retribución superior a dos veces SMI</i>	324,55	344,41	351,30
Permiso B renovado	64,91	68,88	70,26
<b>3.2.- Permisos de trabajo por cuenta propia:</b>			
Permiso D inicial	162,27	172,21	175,65
Permiso D renovado	64,91	68,88	70,26
Permiso E	6,49	6,89	
<b>3.3.- Permisos de trabajo para trabajadores fronterizos:</b>			
Permiso F cuenta ajena concesión inicial:			
<i>retribución inferior a dos veces SMI</i>	162,27	172,21	175,65
<i>retribución superior a dos veces SMI</i>	324,55	344,41	351,30
Permiso F cuenta ajena, renovaciones	64,91	68,88	70,26
Permiso F cuenta propia concesión inicial	162,27	172,21	175,65
Permiso F cuenta propia renovaciones	64,91	68,88	70,26
<b>4.1.- Estudiantes:</b>			
Concesión de la autorización:			
<i>duración menor de tres meses</i>	32,45	34,44	35,13
<i>entre tres y seis meses</i>	64,91	68,88	70,26
<i>superior a seis meses</i>	97,36	103,33	105,40
Renovación de la autorización	32,45	34,44	35,13
<b>4.2.- Otras autorizaciones individuales</b>			
duración hasta 30 días	32,45	34,44	35,13
entre 30 y 90 días	64,91	68,88	70,26
más de 90 días	97,36	103,33	105,40

## ANEXO 1. CUANTÍA TASAS DE EXTRANJERÍA EN 2004, 2005 Y 2008

Cuantías (euros) para 2008. Orden PRE 3654/2007, de 14 de noviembre	2008
<b>1.- Concesión de autorizaciones para la prórroga de estancia en España:</b>	
1.1.- Prórroga estancia (incremento de 1 euro por cada día de prórroga)	16,00
1.2.- Prórroga estancia por estudios	16,00
<b>2.- Concesión de autorizaciones para residir en España:</b>	
2.1.- Autorización inicial de residencia temporal	10,00
2.2.- Renovación de autorización residencia temporal	15,00
2.3.- Autorización de residencia permanente	20,00
2.4.- Autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales	35,00
<b>3.- Autorizaciones de trabajo de duración superior a seis meses:</b>	
3.1.A.- Autorización de trabajo por cuenta ajena, inicial:	
3.1.A.1.- <i>retribución inferior a dos veces SMI</i>	186,39
3.1.A.2.- <i>retribución igual o superior a dos veces SMI</i>	372,81
3.1.B.- Autorización de trabajo por cuenta ajena (renovación o modificación)	74,56
3.2.A.- Autorización de trabajo por cuenta propia, inicial	186,39
3.2.B.- Autorización de trabajo por cuenta propia (renovación o modificación)	74,56
3.3.A.- Autorización trabajadores transfronterizos por cuenta ajena:	
3.3.A.1.- <i>Inicial. Retribución inferior a dos veces SMI</i>	186,39
3.3.A.2.- <i>Inicial. Retribución igual o superior a dos veces SMI</i>	372,81
3.3.A.3.- <i>Renovación</i>	74,56
3.3.B.1.- Autorización trabajadores transfronterizos por cuenta propia, inicial	186,39
3.3.B.2.- Autorización trabajadores transfronterizos por cuenta propia, renovación	74,56
3.4.A.- Autorización en marco prestaciones transnacionales de servicios, inicial:	
3.4.A.2.- <i>retribución inferior a dos veces SMI</i>	186,39
3.4.A.3.- <i>retribución igual o superior a dos veces SMI</i>	372,81
3.4.B.- Autorización en marco prestaciones transnacionales de servicios, prórroga:	
3.4.B.1.- <i>retribución inferior a dos veces SMI</i>	186,39
3.4.B.2.- <i>retribución igual o superior a dos veces SMI</i>	372,81
3.5.- Autorización de trabajo por cuenta ajena de duración determinada:	
3.5.A.2.- <i>temporada o campaña, superior a 6 meses</i>	10,00
3.5.B.2.- <i>obra o servicio y carácter temporal, superior a 6 meses</i>	10,00
3.5.C.2.- <i>formación y realiz. prácticas profesionales, superior a 6 meses</i>	10,00
3.5.D.- <i>prórroga aut. cta. aj. d.d.(excepto formac.y realiz.prácticas prof.)</i>	15,00
3.5.E.- <i>prórroga aut. cta. aj. durac.det., formac.y realiz.prácticas prof.</i>	15,00

## ANEXO 1. CUANTÍA TASAS DE EXTRANJERÍA EN 2004, 2005 Y 2008

Cuantías (euros) para 2008. Orden PRE 3654/2007, de 14 de noviembre	2008
<b>3.- Autorizaciones de trabajo de duración superior a seis meses (continuación):</b>	
3.6.A.- Autorización de estancia por estudios	
3.6.A.2.- <i>concesión inicial</i>	111,89
3.6.A.3.- <i>renovación o modificación</i>	37,27
3.6.B.- Autoriz. residencia por circunst.excepc. u otorg. DA primera.4 RLOEx)	
3.6.B.1.- <i>retribución inferior a dos veces SMI</i>	186,39
3.6.B.2.- <i>retribución igual o superior a dos veces SMI</i>	372,81
<b>4.- Expedición tarjetas identidad extranjeros y certific.registro residentes comunitarios:</b>	
4.1.- TIE inicial que documenta la autorización de residencia temporal	10,00
4.2.- TIE que documenta la renovación de residencia temporal	15,00
4.3.- TIE que documenta la autorización de residencia permanente	20,00
4.4.- TIE que documenta la autorización de estancia por estudios	10,00
4.5.- Certific.registro residente comunit. o Tarjeta resid. familiar ciud. Unión	6,80
4.6.- TIE inicial que docum. autorización trabajo para trabajador transfronterizo	10,00
4.7.- Renov. TIE – autoriz. trabajador transfronterizo validez dos años	15,00
4.8.- Renov. TIE – autoriz. trabajador transfronterizo validez cinco años	20,00
<b>5.- Expedic.doc.identidad, títulos y doc.viaje a extranjeros indocum. y otros documentos:</b>	
5.1.- Autorización de inscripción de indocumentados	20,00
5.2.- Expedición de cédula de inscripción	3,00
5.3.- Documento de identidad de refugiado	6,80
5.4.- Documento de identidad de apátrida	6,80
5.5.- Título de viaje	17,20
5.6.- Documento de viaje de la Convención de Ginebra	17,20
5.7.- Documento de viaje de los apátridas	17,20
5.8.- Autorización de regreso	6,00
5.9.- Autorización excepcional de entrada o instancia	16,00
5.10.- Asignación número de identidad extranjero (NIE) a instancia del interesado	9,00
5.11.- Certificados o informes emitidos a instancia del interesado	6,70
5.12.- Autorización de expedición de carta de invitación	95,00
5.13.- Carta de invitación	6,00
5.14.- Compulsa y desglose por cada documento relativo a la Carta de Invitación	1,00
<b>6.- Tramitación de la solicitud de autorización o visado de tránsito en frontera y del visado de estancia en frontera: (la autoridad competente puede decidir la gratuidad)</b>	
6.1.- Tramitación de la solicitud de autorización o visado de tránsito en frontera	60,00
6.2.- Tramitación de la solicitud del visado de estancia en frontera	60,00

	DEFECTOS	Oficinas gestoras							
		Balear.	Barc.	Madrid	Sevilla	Zarag.	TOTAL		
							defect	Exptes. Exam.	%
1	No consta la resolución de concesión de la autorización en el expediente	10	2	1	2	0	15	363	4
2	Omisión de la firma en la resolución	0	0	1	2	0	3	349	1
3	Error/omisión en el importe de la tasa (en la resolución o en el escrito de comunicación)	12	20	22	23	16	93	350	27
4	Error/omisión en la indicación del plazo de pago de la tasa	73	79	75	73	43	343	349	98
5	Error en la calificación del modelo 990	0	0	0	50	0	50	232	22
6	Aplicación improcedente de recargo	6	0	0	6	0	12	23	52
7	Resolución improcedente	0	2	2	2	0	6	361	2
8	No consta la notificación en el expdte.	64	69	61	53	0	247	361	68
9	No consta el modelo 990 en el expdte.	43	49	60	51	3	206	239	86
10	Modelo 990 no firmado por la Administración	0	0	0	4	29	33	33	100
11	No consta el modelo 790 en el expdte.	79	79	76	76	0	310	342	91
12	Modelo 790 no firmado por el extranjero	0	0	0	1	18	19	32	59
13	Incumplimiento plazo ingreso tasa 062	11	3	9	14	15	52	76	68
14	Incumplimiento plazo ingreso tasa 052	1	2	2	8	12	25	81	31
15	<u>Diferencias entre los datos grabados en la aplicación de extranjería y los expedientes:</u>								
	En el tipo de autorización	0	0	3	0	0	3	362	1
	En el importe de la tasa	0	0	1	5	18	24	357	7
	En la fecha de la solicitud	1	4	7	3	1	16	363	4
	En la fecha de la resolución	61	0	1	7	0	69	359	19
	En la fecha del pago	0	0	0	1	26	27	44	61
	En la fecha de la notificación	2	5	2	8	4	21	114	18
16	<u>Diferencias entre los datos grabados en la aplicación de extranjería y los grabados en la aplicación GFIN:</u>								
tasa 062	Discordancias en fechas de pago	28	31	36	29	22	146	238	61
	Consta pago en GFIN y no en aplic.extr.	5	3	16	11	2	37	238	15
	Consta pago en aplic.extr. y no en GFIN	2	2	0	0	0	4	238	2
tasa 052	Discordancias en fechas de pago	45	42	38	35	17	177	341	52
	Consta pago en GFIN y no en aplic.extr.	16	11	20	20	2	69	341	20
	Consta pago en aplic.extr. y no en GFIN	2	2	7	3	0	14	341	4