

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

1741 *Resolución de 4 de diciembre de 2018, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de los ingresos de la Jefatura Central de Tráfico, ejercicio 2015.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 4 de diciembre de 2018, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de los ingresos de la Jefatura Central de Tráfico, ejercicio 2015, acuerda:

1. Instar al Gobierno a:

– Asumir las conclusiones y seguir todas las recomendaciones del informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas.

– Regular, por norma con rango de Ley, la Jefatura Central de Tráfico delimitando su situación jurídica respecto de la Dirección General de Tráfico, en los términos señalados por el Tribunal de Cuentas.

– Realizar los procedimientos que permitan identificar y evaluar los gastos realizados en materia de seguridad vial, prevención de accidentes de tráfico y ayuda a las víctimas, garantizando que el importe de las multas de tráfico se destine a la financiación de dichos gastos, a través de la Jefatura Central de Tráfico/Dirección General de Tráfico.

– Tomar las medidas necesarias para regularizar la situación jurídica de la Jefatura Central de Tráfico y de la Dirección General de Tráfico en relación con sus órganos directivos y competencias, adecuándose a la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, e impulsando la aprobación de unos estatutos que rijan su funcionamiento.

– Incidir en la mejora de la tramitación de deudas pendientes de cobro para evitar que millones de euros de recursos públicos se pierdan en prescripciones y por una falta de gestión adecuada.

2. Instar a la Jefatura Central de Tráfico/Dirección General de Tráfico a:

– Realizar en el plazo de tres meses los estudios necesarios sobre el coste de los servicios gravados por las tasas que cobra dicha entidad, a fin de garantizar el principio de equivalencia y revisar, en su caso, las tarifas de dichas tasas para adecuarlas al coste del servicio que financian las mismas.

– Establecer en el plazo de tres meses los sistemas y procedimientos que permitan identificar y evaluar los gastos realizados en seguridad vial, prevención de accidentes de tráfico y ayuda a las víctimas, garantizando que el importe de las multas de tráfico se destine a la financiación de dichos gastos.

– Mejorar el sistema de control sobre las tasas por anotación del resultado de la inspección técnica en el registro de vehículos de la DGT, a fin de garantizar la exactitud de las liquidaciones presentadas por los sujetos pasivos sustitutos del contribuyente y su correspondencia con los ingresos realizados.

– Un mayor rigor en el seguimiento de las multas no abonadas en periodo voluntario, a fin de garantizar la exigencia de su cobro.

– Mejorar sus procedimientos de control interno de su proceso contable, al objeto de mejorar en la eficiencia, gestión y transparencia de sus cuentas.

– Proporcionar al Tribunal de Cuentas toda la información necesaria para llevar a cabo su labor fiscalizadora con el alcance debido, incluyendo el importe de las deudas vencidas y pendientes de cobro, el destino dado a los ingresos en concepto de tasas y multas y la composición de las cifras globales de gestión de los expedientes sancionadores.

– Tomar las medidas necesarias para regularizar la situación jurídica de la Jefatura Central de Tráfico y de la Dirección General de Tráfico en relación con sus órganos directivos y competencias, adecuándose a la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y aprobando unos estatutos que rijan su funcionamiento.

– Incrementar el rigor en la gestión y recaudación de tasas para el cumplimiento escrupuloso de la normativa aplicable y establecer los controles necesarios para minimizar los riesgos derivados de los procesos de liquidación y recaudación de los ingresos.

3. Instar al Tribunal de Cuentas a:

– Realizar en el plazo más breve posible una fiscalización de los estudios que debe realizar la Jefatura Central de Tráfico/Dirección General de Tráfico sobre el coste de los servicios para determinar su corrección, así como fiscalizar la devolución de las cantidades cobradas en exceso por las tasas. En caso de que la Jefatura Central de Tráfico/Dirección General de Tráfico no realizara los estudios pertinentes en el plazo de tres meses, se insta al Tribunal de Cuentas a fiscalizar pormenorizadamente los gastos de la Jefatura Central de Tráfico/Dirección General de Tráfico a fin de poder fijar el importe correcto de las tasas y de las devoluciones que procedan.

– Realizar en el plazo más breve posible una fiscalización de los sistemas y procedimientos establecidos por la Jefatura Central de Tráfico/Dirección General de Tráfico para identificar y evaluar los gastos realizados en seguridad vial, prevención de accidentes de tráfico y ayuda a las víctimas, garantizando que el importe de las multas de tráfico se destine a la financiación de dichos gastos. En caso de que la Jefatura Central de Tráfico/Dirección General de Tráfico no estableciera los sistemas y procedimientos en el plazo de tres meses, se insta al Tribunal de Cuentas a fiscalizar pormenorizadamente los gastos de la Jefatura Central de Tráfico/Dirección General de Tráfico a fin de poder determinar la cuantía de dichos gastos y si su destino es adecuado.

Palacio del Congreso de los Diputados, 4 de diciembre de 2018.–El Presidente de la Comisión, Eloy Suárez Lamata.–El Secretario Primero de la Comisión, Vicente Ten Oliver.

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS DE LA JEFATURA CENTRAL DE
TRÁFICO, EJERCICIO 2015**

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 20 de julio de 2018, el INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS DE LA JEFATURA CENTRAL DE TRÁFICO, EJERCICIO 2015, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I.- INTRODUCCIÓN.

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

II.- ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DEL ORGANISMO AUTÓNOMO JEFATURA CENTRAL DE TRÁFICO (JCT).

III.- ANÁLISIS PRESUPUESTARIO Y FINANCIERO DE LOS INGRESOS DE LA JCT.

- III.A) Análisis del registro contable de los ingresos de la JCT.
- III.B) Análisis del cumplimiento de la finalidad de los ingresos de la JCT.

IV.- ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LOS INGRESOS POR TASAS.

- IV.A) Configuración de las tasas de la JCT.
- IV.B) Procedimientos de gestión de las tasas.
- IV.C) Análisis del procedimiento de control interno sobre las tasas.
- IV.D) Gestión de las tasas por anotación del resultado de la Inspección Técnica de Vehículos en el Registro de Vehículos de la JCT.

V.- ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE INGRESOS EN CONCEPTO DE MULTAS.

- V.A) Configuración del régimen sancionador de la JCT/DGT.
- V.B) Análisis de la gestión de las multas por la JCT/DGT.
- V.C) Análisis del seguimiento de las multas no cobradas en periodo voluntario.

VI.- ANÁLISIS DE LA RECAUDACIÓN DE LAS TASAS Y DE LAS MULTAS.

VII.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES CONTENIDAS EN ANTERIORES INFORMES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS.

- VII.A) Informe de fiscalización sobre los procedimientos de gestión y control de tasas en el Sector Público Estatal.
- VII.B) Informe de fiscalización de las Inversiones de la Jefatura Central de Tráfico en Seguridad Vial, ejercicio 2002.

VIII.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO POR LA JCT DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.

IX.- CONCLUSIONES.

X.- RECOMENDACIONES.

ANEXOS.

ALEGACIONES FORMULADAS.

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
ATRI	Aplicación para la anotación telemática del resultado de las inspecciones técnicas de vehículos
CTDA	Centro de Tratamiento de Denuncias Automatizadas
DGT	Dirección General de Tráfico
INDI	Aplicación informática de gestión de ingresos de la JCT
ITV	Inspección técnica de vehículos
JCT	Jefatura Central de Tráfico
LEEA	Ley sobre Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LSV	Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo
PGCP	Plan General de Contabilidad Pública
PSAN	Aplicación informática para la gestión de los expedientes sancionadores de la JCT

RELACIÓN DE CUADROS

Evolución de la recaudación neta de la JCT, 2013-2015.

Evolución capítulo 3 "Tasas, precios públicos y otros ingresos" 2013-2015.

Liquidación del Presupuesto de Ingresos de la JCT, ejercicio 2015.

Capítulo 3 "Tasas, precios públicos y otros ingresos".

JCT Cuenta del resultado económico patrimonial, ejercicio 2015.

Comparación de datos de recaudación 2015.

Ingresos y gastos de la JCT 2013-2015.

Evolución de las tasas de la JCT, 2012-2016.

Detalle de las tasas gestionadas en 2015.

Principales hechos imponible de las tasas de la JCT en 2015.

Sistemas de pago utilizados en las tasas de la JCT en 2015.

Incidencias iniciales de la gestión de las tasas tratadas en 2015.

Gastos financiados con las multas de tráfico, según la JCT/DGT.

Evolución de las multas de tráfico en el periodo 2012-2016.

Gestión de expedientes sancionadores en 2015.

Origen y situación de los expedientes sancionadores 2015.

Porcentaje de bajas sobre el total de la gestión de multas.

Sistemas de pago de las multas de tráfico, recaudación en 2015.

Expedientes validados y rechazados por la AEAT. Envíos 15002 a 16001.

Bajas de expedientes de deuda de la JCT tramitados por la AEAT en 2015.

Ingresos directos en la cuenta de la JCT en el Banco de España.

Cuentas bancarias de recaudación en entidad financiera privada.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS DE LA JEFATURA CENTRAL DE TRÁFICO, EJERCICIO 2015

I.- INTRODUCCIÓN

I.A) Antecedentes de la fiscalización

1.1.- La fiscalización de los Ingresos de la Jefatura Central de Tráfico, ejercicio 2015, figura en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2017, aprobado por el Pleno el 22 de diciembre de 2016, dentro del apartado III Fiscalizaciones programadas por iniciativa del Tribunal de Cuentas. Los motivos principales de la inclusión de la fiscalización en el referido programa fueron el significativo volumen de los ingresos gestionados por la Jefatura Central de Tráfico, y la conveniencia de comprobar el cumplimiento de algunas de las recomendaciones contenidas en dos informes anteriores del Tribunal: el Informe de fiscalización de los procedimientos de gestión y control de tasas en el Sector Público Estatal, y el Informe de fiscalización de las Inversiones de la Jefatura Central de Tráfico en Seguridad Vial, ejercicio 2002, aprobados, respectivamente, en 2004 y en 2006.

Las Directrices Técnicas que han regido la fiscalización fueron establecidas por Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 23 de febrero de 2017.

I.B) Descripción del ámbito de gestión fiscalizado

1.2.- El ámbito de la fiscalización está referido a la gestión de los ingresos realizada por la Jefatura Central de Tráfico (en adelante, JCT), organismo autónomo adscrito al Ministerio del Interior. En el ejercicio 2015, el importe de la recaudación neta de la JCT ascendió a 918.000.743 euros.

1.3.- En el siguiente cuadro se expone la evolución de los ingresos de la JCT en el periodo 2013-2015. De los datos expuestos resulta un incremento del 12% en la recaudación neta del organismo en dicho período.

Evolución de la recaudación neta de la JCT 2013-2015 (euros)

Capítulo/Ejercicio	2013	2014	2015
Capítulo 3 Tasas, precios públicos y otros ingresos	818.006.709	891.112.681	914.712.540
Capítulo 4 Transferencias corrientes	814.705	719.445	813.665
Capítulo 5 Ingresos patrimoniales	205.769	333.282	198.929
Capítulo 6 Enajenación de inversiones reales	1.906	13.689	21.719
Capítulo 7 Transferencias de capital	0	1.922.222	1.429.853
Capítulo 8 Activos financieros	1.455.002	928.584	824.037
Total capítulos	820.484.091	895.029.903	918.000.743

1.4.- El 99,6% de la recaudación neta de la JCT en el ejercicio 2015 correspondió al capítulo 3 "Tasas, precios públicos y otros ingresos" de su Presupuesto de Ingresos. La recaudación se

concentró en dos conceptos de dicho capítulo: el 309 “Tasas de la JCT” y el 391 “Recargos y multas”, cuya recaudación neta en el ejercicio fiscalizado fue, respectivamente, de 506.599.082 euros y de 407.524.662 euros, representando el 55% y el 45% del total de los ingresos del organismo. Las actuaciones fiscalizadoras se han centrado en la gestión realizada por la JCT en relación con estos dos tipos de ingresos, tasas y multas.

1.5.- La evolución de la recaudación neta del capítulo 3 del presupuesto de la JCT en el período 2013-2015 se expone en el siguiente cuadro. De los datos recogidos resultan incrementos del 13% y del 10%, respectivamente para los conceptos 309 “Tasas de la JCT”, y 391 “Recargos y multas”.

Evolución capítulo 3 “Tasas, precios públicos y otros ingresos” 2013-2015 (euros)

Conceptos/Ejercicios	2013	2014	2015
309 Tasas de la Jefatura Central de Tráfico ¹	448.393.733	506.835.035	506.599.082
310 Derechos de matrícula en cursos y seminarios	300.597	229.855	253.187
330 Venta de publicaciones propias	4.050	0	0
380 De ejercicios cerrados	349.415	151.019	115.757
391 Recargos y multas	368.802.421	383.696.367	407.524.662
329+399 Otros ingresos	156.492	200.405	219.852
Total capítulo 3	818.006.708	891.112.681	914.712.540

1.6.- Las tasas de la JCT constituyen recursos del sistema tributario estatal, y en cuanto tales se aplican en todo el territorio nacional como contraprestación de las actividades y servicios prestados por la JCT. Se rigen por la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, y por su normativa específica constituida por la Ley 16/1979, de 2 de octubre, sobre tasas de la Jefatura Central de Tráfico. Esta última norma establece tarifas para 23 hechos imponibles diferentes, que clasifica en cuatro grupos: Grupo I: Permisos de circulación, Grupo II: Permisos para conducción, Grupo III: Centros de formación y de reconocimiento de conductores, y Grupo IV: Otras tarifas (anotaciones, inspecciones, duplicados y otros).

1.7.- La JCT es competente para sancionar las acciones y omisiones contrarias a las normas establecidas en el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (en adelante, LSV), aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, así como en las normas que la desarrollen. La regulación del régimen sancionador aplicable a las infracciones en materia de tráfico en el ejercicio 2015 estaba recogida en el título V de dicha norma y en el Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, modificado por Real Decreto 318/2003, de 14 de marzo. La potestad sancionadora de la JCT se ejerce en todo el territorio nacional, excepto en las Comunidades Autónomas de Cataluña y País Vasco. Dado el ámbito de la fiscalización, referido a los ingresos de la JCT, las comprobaciones sobre la gestión de sanciones realizada por el organismo se han limitado a las de carácter económico, es decir, a las multas.

¹ Concepto 306 en 2013.

1.8.- Para el ejercicio de dichas competencias, gestión de las tasas y las multas, la JCT se estructura en servicios centrales y periféricos. Debido a las circunstancias que se señalan en el apartado II de este informe, los servicios centrales de la JCT se identifican en la práctica con la Dirección General de Tráfico (en adelante, DGT), dependiente de la Subsecretaría de Interior del Ministerio. Para el ejercicio de sus competencias, la DGT cuenta con una estructura compuesta por una Secretaría General y tres Subdirecciones Generales: de Gestión de la Movilidad, de Políticas Viales y de Análisis y Vigilancia Estadística.

1.9.- La estructura periférica de la JCT está compuesta por 52 Jefaturas provinciales y 15 Oficinas locales. La Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil depende funcionalmente del organismo para la realización de sus funciones relativas a la vigilancia y la disciplina de la circulación. Las Jefaturas provinciales se encargan de la prestación de todos los servicios administrativos relativos a la expedición de autorizaciones administrativas, la realización de pruebas para la obtención de los permisos y licencias de conducción y la tramitación del procedimiento sancionador en materia de tráfico. Dado que la mayor parte de los ingresos de la JCT corresponden a las tasas por expedición de permisos y autorizaciones y a sanciones económicas por infracciones de tráfico, la gestión económica de los ingresos de la JCT se encuentra fuertemente descentralizada.

1.10.- En el apartado II de este informe se analiza la configuración jurídica de la JCT como organismo autónomo, así como la falta de regulación en lo referente a su organización y competencias, y la asunción por la DGT de las competencias y funciones del organismo.

1.11.- Como consecuencia de dicha circunstancia, en el presente informe las referencias al órgano de gestión de los ingresos fiscalizados se expresan como JCT/DGT. Por otro lado, a efectos de facilitar la lectura del informe, se ha utilizado el término "jefaturas provinciales" como comprensivo de toda la organización periférica del organismo, incluidas las oficinas locales.

I.C) Objetivos, alcance y limitaciones

1.12.- De acuerdo con lo establecido en las Directrices Técnicas, la presente fiscalización se planteó como una fiscalización de regularidad, en la que se pretendió alcanzar los siguientes objetivos:

a) Comprobar si la gestión económica de los ingresos de la Jefatura Central de Tráfico se ha reflejado adecuadamente en su sistema contable, así como la fiabilidad de las cuentas rendidas, de conformidad con los principios y criterios contables de aplicación.

b) Verificar el cumplimiento de la normativa aplicable a la gestión de los ingresos del organismo, especialmente en la tramitación de expedientes sancionadores y de liquidación de tasas.

c) Verificar el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en los anteriores informes del Tribunal de Cuentas (Informe de fiscalización de los procedimientos de gestión y control de tasas en el Sector Público Estatal e Informe de fiscalización de las inversiones de la Jefatura Central de Tráfico), que estén relacionadas con el objeto de la presente fiscalización.

d) Evaluar la adecuación de la gestión realizada al principio de transparencia. No se han realizado comprobaciones referidas a la sostenibilidad ambiental ni a la igualdad de género por no guardar tales asuntos relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

1.13.- El alcance de la fiscalización ha comprendido la gestión de los ingresos realizada por la JCT/DGT, centrándose de manera específica en los derivados de la tramitación de las tasas y de las multas. No se ha extendido el alcance de la fiscalización al proceso de recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante, AEAT). El periodo objeto de fiscalización es el ejercicio 2015, si bien se han realizado algunas comprobaciones sobre otros ejercicios cuando ha sido necesario para la consecución de los objetivos previstos.

1.14.- En la ejecución del trabajo se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas por el Pleno en su reunión de 23 de diciembre de 2013. Se han practicado todas las actuaciones necesarias para fundamentar la opinión del Tribunal sobre las áreas fiscalizadas; en concreto: se ha procedido al examen de los libros y registros contables, se han realizado comprobaciones de cumplimiento y sustantivas, y se han realizado entrevistas y demás pruebas necesarias para alcanzar los objetivos marcados. Los citados procedimientos se han apoyado en las técnicas convencionales de auditoría y muestreo.

1.15.- El personal de la JCT/DGT ha prestado toda la colaboración que le ha sido requerida por el Tribunal de Cuentas. Las comprobaciones se han realizado en los servicios centrales y en la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid. Se han realizado asimismo entrevistas en el Centro de Tratamiento de Denuncias Automatizadas, con sede en León.

1.16.- En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras se han producido varias limitaciones a la fiscalización que han impedido el cumplimiento de algunos de los objetivos con el alcance previsto. Dichas limitaciones han sido consecuencia de la falta de información suficiente en relación con: a) el importe de las deudas vencidas y pendientes de cobro en concepto de multas a 1 de enero y 31 de diciembre de 2015 (puntos 3.8y 3.9); b) el destino dado a los ingresos en concepto de tasas y de multas (punto 3.15); y c) la composición, con detalle de expedientes, de las cifras facilitadas en relación con la gestión de los expedientes de multas en el ejercicio fiscalizado puntos 5.15 a 5.17).

I.D) Trámite de alegaciones

1.17.- 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 al Ministro del Interior y al Director General de Tráfico, así como a sus respectivos antecesores en dichos cargos. Se han recibido alegaciones de los titulares de la Dirección General de Tráfico en el periodo fiscalizado y en la actualidad. Estas últimas han sido remitidas al Tribunal de Cuentas por el Ministro del Interior.

1.18.- Tras el examen de las alegaciones se han introducido en el Informe los cambios que se han estimado procedentes, insertando, en su caso, un comentario para precisar el contenido de algún punto concreto. Hay que hacer constar que el Tribunal no se pronuncia respecto de las alegaciones relativas a medidas puestas en práctica con posterioridad al periodo fiscalizado no comprobadas, ni sobre explicaciones relativas a las causas y circunstancias de determinados

hechos. Se señala, por lo tanto, que el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en los posteriores apartados de este informe, con independencia de las consideraciones que pudieran haberse manifestado en las alegaciones.

II. ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DEL ORGANISMO AUTÓNOMO JEFATURA CENTRAL DE TRÁFICO

2.1.- La JCT fue creada por la Ley 47/1959, de 30 de julio, sobre regulación de la competencia en materia de tráfico en el territorio nacional, con la naturaleza de órgano administrativo. La ley asignó al entonces Ministerio de la Gobernación la vigilancia y disciplina del tráfico, circulación y transporte por carreteras y demás vías públicas, constituyendo la JCT como órgano de dirección inmediata, ordenación y coordinación.

2.2.- La consideración de la JCT como organismo autónomo tuvo su origen en el Decreto 1348/1962, de 14 de junio, dictado en desarrollo de la Ley sobre Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958 (LEEA). La disposición transitoria quinta de la LEEA había establecido que la Presidencia del Gobierno debía designar una comisión para la redacción de una propuesta de clasificación de todas las entidades existentes. En la disposición transitoria sexta se determinaba que, a la vista de dicha propuesta, la Presidencia del Gobierno debía proponer, a su vez, al Consejo de Ministros la subsistencia, modificación o supresión de las entidades establecidas en la fecha de publicación de la ley.

2.3.- El Decreto 1348/1962 dio cumplimiento a la citada disposición transitoria sexta, aprobando la clasificación de las entidades. La JCT fue clasificada entre las entidades del Grupo A descritas en la disposición transitoria quinta de la LEEA, que incluía a los “organismos autónomos que no perciban auxilios o subvenciones procedentes del Presupuesto del Estado y atiendan sus servicios exclusivamente con impuestos, arbitrios, tasas, recargos, recursos o exacciones de cualquier clase”.

2.4.- La consideración de la JCT como organismo autónomo se ha mantenido invariable desde entonces hasta la actualidad. La LSV estableció en su artículo 6 que el Ministerio del Interior ejercería sus competencias en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial a través del organismo autónomo JCT. Tras la aprobación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), el Real Decreto 432/1999, de 12 de marzo, de adaptación de diversos organismos autónomos a las previsiones de dicha ley, confirmó la naturaleza de la JCT como organismo autónomo de los previstos en su artículo 43.1.a), adscrito al Ministerio del Interior.

2.5.- Tanto la LEEA como la LOFAGE exigían para la creación de organismos autónomos una norma con rango de ley, requisito que no se ha cumplido en el caso de la JCT, creada, como se ha indicado, con la naturaleza de órgano administrativo por la Ley 47/1959, de 30 de julio.

2.6.- La JCT no ha dispuesto nunca de Estatutos, que de acuerdo con lo establecido en los artículos 62 y 63 de la LOFAGE, deberían haber sido aprobados por Real Decreto y contener al menos las normas relativas a los siguientes extremos: a) la determinación de los máximos órganos de dirección del organismo; b) sus funciones y competencias; c) el patrimonio que se les asigne y los recursos económicos que financien el organismo; y d) su régimen presupuestario,

económico financiero, de intervención, control financiero y contabilidad. La LOFAGE, vigente en el ejercicio fiscalizado, fue derogada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que mantiene las exigencias de la normativa anterior respecto a la creación por ley de los organismos autónomos y el contenido básico de sus estatutos.

2.7.- En el ejercicio fiscalizado, la regulación de los órganos competentes en materia de tráfico y las funciones atribuidas a los mismos se encontraba recogida fundamentalmente en la LSV y en el Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Ninguna de estas normas atribuía al organismo autónomo JCT órganos directivos ni competencias específicas propias.

2.8.- El artículo 6 de la LSV atribuía las competencias en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial al Ministerio del Interior, indicando que las ejercería a través del organismo autónomo JCT. Por otra parte, el artículo 10 del RD 400/2012 determinaba que la DGT es el órgano a través del cual el Ministerio ejerce sus competencias sobre la JCT. Este último artículo, al relacionar las funciones de la DGT, menciona en primer lugar las que ejerce sobre la JCT: a) la programación estratégica del organismo; b) la gestión de los recursos humanos del mismo; y c) la gestión presupuestaria y económica del organismo mediante la preparación, ejecución y control de sus presupuestos, la optimización y racionalización del gasto, así como la gestión, conservación y custodia del patrimonio del organismo.

2.9.- Entre las funciones atribuidas por el artículo 6 de la LSV al Ministerio del Interior en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, cabe destacar como más significativas, por su relación con el objeto de la presente fiscalización, las siguientes:

a) Expedir y revisar los permisos y licencias para conducir vehículos a motor y ciclomotores, así como la anulación, intervención, revocación y, en su caso, suspensión de aquellos.

b) Canjear los permisos para conducir expedidos en el ámbito militar y policial por los correspondientes en el ámbito civil, así como los permisos expedidos en el extranjero.

c) Conceder las autorizaciones de apertura de centros de formación de conductores y declarar la nulidad, así como los certificados de aptitud y autorizaciones que permitan acceder a la actuación profesional en materia de enseñanza de la conducción y acreditar la destinada al reconocimiento de aptitudes psicofísicas de los conductores.

d) La matriculación y expedición de los permisos o licencias de circulación de los vehículos a motor, remolques, semirremolques y ciclomotores, así como la anulación, intervención o revocación de dichos permisos o licencias.

e) Expedir las autorizaciones o permisos temporales y provisionales para la circulación de vehículos hasta su matriculación.

f) Los registros de vehículos, de conductores e infractores, de profesionales de la enseñanza de la conducción, de centros de formación de conductores, de los centros de reconocimiento para conductores de vehículos a motor y de manipulación de placas de matrícula, en la forma que reglamentariamente se determine.

g) La vigilancia y disciplina del tráfico en toda clase de vías interurbanas y en travesías cuando no exista policía local, así como la denuncia y sanción de las infracciones a las normas de circulación y de seguridad en dichas vías.

h) La denuncia y sanción de las infracciones por incumplimiento de la obligación de someterse a la inspección técnica de vehículos, así como a las prescripciones derivadas de aquella, y por razón del ejercicio de actividades industriales que afecten de manera directa a la seguridad vial.

2.10.- Presupuestariamente, la JCT (organismo 101) gestionaba en 2015 el programa presupuestario 132B Seguridad Vial. La memoria de objetivos del programa identificaba por completo a la JCT con la DGT, al indicar que el programa “refleja presupuestariamente la política pública de seguridad vial desarrollada por el Gobierno a través del Organismo Autónomo Jefatura Central de Tráfico (Dirección General de Tráfico)”.

2.11.- En definitiva, dada la falta de regulación sobre las competencias y órganos directivos propios de la JCT, en el periodo fiscalizado la gestión del organismo autónomo se realizaba por la DGT, que se identificaba en la práctica con la JCT, y actuaba con la autonomía propia de este tipo de organismos. El titular de la Dirección General de Tráfico es quien asumía, en materia de personal o contratación, las funciones que hubieran correspondido al titular del máximo órgano de dirección del organismo, y es también quien rindió la cuenta de la JCT del ejercicio 2015².

2.12.- La situación jurídica de la JCT a la fecha de redacción del presente informe no ha variado en relación con la existente en el periodo fiscalizado. El nuevo texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, que entró en vigor el 31 de enero del siguiente ejercicio, indica también en su artículo 6 que el Ministerio del Interior ejerce sus competencias en la materia a través del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, y el artículo 10 del Real Decreto 770/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, define a la DGT en su artículo 10 como el órgano a través del cual el Ministerio ejerce sus competencias sobre el organismo autónomo JCT.

III.- ANÁLISIS PRESUPUESTARIO Y FINANCIERO DE LOS INGRESOS DE LA JCT

III.A) Análisis del registro contable de los ingresos de la JCT

3.1.- La liquidación del presupuesto de ingresos de la JCT presenta el detalle por capítulos que se expone en el siguiente cuadro. El importe de los derechos reconocidos ascendió a 981.613.433 euros y representó el 88% de las previsiones definitivas. La recaudación neta fue de 918.000.743 euros, suponiendo el 94% de los derechos reconocidos netos.

² El informe de auditoría de las cuentas anuales del ejercicio 2015 indica que el responsable de la formulación de las cuentas es el “Director de la Jefatura Central de Tráfico”, cargo este que no existe, ni tampoco nombramiento de persona alguna como titular del mismo. Las cuentas son rendidas por el titular de la Dirección General de Tráfico.

Liquidación del Presupuesto de Ingresos de la JCT, ejercicio 2015 (euros)

Capítulos	Previsiones definitivas	Derechos reconocidos	Anulaciones	Derechos reconocidos netos	Recaudación neta
Capítulo 3 Tasas, precios públicos y otros ingresos	867.001.300	978.324.266	7.814.203	970.510.063	914.712.540
Capítulo 4 Transferencias corrientes	813.519	813.665	0	813.665	813.665
Capítulo 5 Ingresos patrimoniales	1.298.270	198.929	0	198.929	198.929
Capítulo 6 Enajenación de inversiones reales	330.560	21.719	0	21.719	21.719
Capítulo 7 Transferencias de capital	1.429.853	1.429.853	0	1.429.853	1.429.853
Capítulo 8 Activos financieros	241.021.720	825.001	964	824.037	824.037
Total capítulos	1.111.895.222	981.613.433	7.815.167	973.798.266	918.000.743

3.2.- El capítulo 3 “Tasas, precios públicos y otros ingresos”, representó el 78% del total de las previsiones definitivas de ingresos, y prácticamente el 100% de los derechos reconocidos netos y de la recaudación total del organismo. Su distribución por conceptos fue la siguiente:

Capítulo 3 “Tasas, precios públicos y otros ingresos” (euros)

Conceptos	Previsiones definitivas	Derechos reconocidos	Anulaciones	Derechos reconocidos netos	Recaudación neta
309 Tasas de la JCT	506.075.640	562.814.705	418.100	562.396.605	506.599.082
310 Derechos de matrícula en cursos y seminarios	0	253.851	664	253.187	253.187
330 Venta de publicaciones propias	9.020	0	0	0	0
380 De ejercicios cerrados	6.010	115.757	0	115.757	115.757
391 Recargos y multas	360.910.630	414.919.043	7.394.381	407.524.662	407.524.662
399 Otros ingresos	0	220.910	1.058	219.852	219.852
Total capítulo 3	867.001.300	978.324.266	7.814.203	970.510.063	914.712.540

3.3.- Los derechos reconocidos en el capítulo 3 “Tasas, precios públicos y otros ingresos” ascendieron a 978.324.266 euros, superando en un 13% las previsiones definitivas. La recaudación alcanzó un importe de 914.712.540 euros, que suponen el 94% de los derechos reconocidos netos del capítulo. Los mayores importes se concentran en los conceptos 309 “Tasas de la JCT” y 391 “Recargos y multas”, que representan, respectivamente, el 58% y el 42% de los derechos reconocidos netos del capítulo y el 55% y el 45% de la recaudación.

3.4.- El importe total de ingresos de gestión ordinaria registrado en la Cuenta de resultado económico patrimonial del ejercicio fiscalizado ascendió a 980.508.791 euros, correspondiendo el 57% a ingresos tributarios en concepto de tasas (cuentas 740) y el 42% a otros ingresos de gestión ordinaria (cuenta 777).

JCT Cuenta del resultado económico patrimonial, ejercicio 2015 (euros)

Epígrafe	Ejercicio N	Ejercicio N-1
1. Ingresos tributarios y cotizaciones sociales	562.391.742	534.947.771
b) Tasas	562.391.742	534.947.771
2. Traslados y subvenciones recibidas	9.930.408	2.642.265
a) Del ejercicio	9.929.810	2.641.667
a.1) Subvenciones recibidas para financiar gastos del ejercicio	9.929.810	499.273
a.2) Transferencias	0	2.142.394
b) Imputación de subvenciones para el inmovilizado no financiero	598	598
3. Ventas netas y prestaciones de servicios	253.098	229.855
b) Prestación de servicios	253.098	229.855
6. Otros ingresos de gestión ordinaria	407.933.543	384.036.027
A) TOTAL INGRESOS DE GESTIÓN ORDINARIA (1+2+3+6)	980.508.791	921.855.918

3.5.- Se ha comprobado la correspondencia de los importes recogidos en las cuentas 740 "Tasas por prestación de servicios o realización de actividades" y 777 "Otros ingresos" con los derechos reconocidos netos en los artículos presupuestarios 30 "Tasas" y 39 "Otros ingresos", respectivamente, resultando conciliadas las diferencias.

3.6.- La JCT contabiliza los derechos de cobro derivados de la imposición de sanciones económicas cuando son abonadas. Esta práctica se estima correcta para el caso de las multas abonadas en el período voluntario de pago pero no para el resto de las sanciones impuestas, porque implica no dejar constancia contable del importe de las sanciones firmes y pendientes de cobro, incumpliendo los principios de devengo y de imputación de la transacción al ejercicio en que nace el derecho a cobrar, y la norma de registro y valoración 16ª del Plan General de Contabilidad Pública (PGCP)³. Como consecuencia, los importes consignados en la liquidación del presupuesto de ingresos como derechos reconocidos no representan la situación real del organismo en cuanto a sus derechos de cobro.

3.7.- La deficiencia indicada en el anterior apartado, junto con otras relativas a la valoración del inmovilizado, fue puesta de manifiesto por la Intervención Delegada en el informe de auditoría de las cuentas anuales de la JCT del ejercicio 2015. El informe indica que "según datos facilitados por el organismo, el importe de las sanciones firmes y pendientes de cobro, no contabilizado, en tramitación para su cobro en ejecutiva por la AEAT es de 417.654.831 euros y de 53.058.289 euros el de la deuda no admitida por la Agencia y que estaría, en parte, en una situación de posible prescripción". El informe de auditoría califica dicha deficiencia como salvedad que no impide la opinión favorable sobre las cuentas⁴.

³ En ambos supuestos el principio contable de aplicación para el reconocimiento del derecho es el de devengo; en el caso de las deudas abonadas en periodo voluntario el devengo tiene lugar en el momento en que se recaudan, mientras que en el resto de supuestos el devengo se produce cuando el ente emisor cuenta con un título ejecutivo con que hacer efectivo su derecho de cobro.

⁴ En el informe de la Intervención Delegada de auditoría a las cuentas de 2016 se deniega la opinión, por la imposibilidad de valorar el inmovilizado de la JCT y de cuantificar el importe de los deudores por sanciones pendientes de cobro.

3.8.- Debido a la falta de información contable sobre el importe de las multas pendientes de cobro a 31 de diciembre de 2015, el Tribunal de Cuentas solicitó a la JCT/DGT la información de gestión disponible, contenida en la aplicación informática de gestión de sanciones (PSAN). De acuerdo con los datos facilitados, no coincidentes con los indicados en el punto anterior, el importe de la deuda por multas pendiente de cobro a 31/12/2015 ascendería a 524.031.310 euros, de los cuales 472.616.472 euros corresponderían a la deuda en tramitación en vía ejecutiva, y 51.414.839 euros a la deuda pendiente de cobro en vía voluntaria.

3.9.- El Tribunal no ha podido cuantificar el importe de los derechos pendientes de cobro en concepto de multas que debieron contabilizarse, debido a la falta de fiabilidad, a tales efectos, de las cifras indicadas en el punto anterior. Las principales razones de la falta de fiabilidad de los datos aportados, son las siguientes:

a) En PSAN figuran en vía ejecutiva todos los expedientes que la JCT/DGT remite a la AEAT, incluidos los rechazados por la Agencia. Según el análisis realizado por el Tribunal, el importe de los expedientes remitidos en 2015 por la JCT/DGT a ejecutiva y no admitidos por la AEAT ascendió a 857.080 euros (ver punto 5.34). En el importe que la JCT/DGT da como pendiente en ejecutiva están incluidos estos expedientes y otros rechazados en ejercicios anteriores que no ha sido posible cuantificar.

b) Entre los expedientes pendientes de pago en voluntaria hay tanto expedientes en plazo como otros cuyo plazo ha finalizado y que por diferentes motivos no se han enviado a la AEAT. La información facilitada no permite cuantificar unos y otros para discriminar aquellos cuya deuda debe figurar contablemente como derechos reconocidos pendientes de cobro.

c) Los datos referidos al importe de la recaudación en 2015 obtenidos de PSAN, difieren de los registrados en tesorería y contabilizados, por lo que no resultan fiables e impiden validar la cifra de la deuda pendiente al final del ejercicio.

Comparación de datos de recaudación 2015 (euros)

	Tesorería/Contabilidad (A)	PSAN (B)	Diferencia (A-B)
En voluntaria	292.690.330	287.493.268	5.197.062
En ejecutiva	122.212.277	111.787.284	10.424.993
Total recaudación	414.902.607	399.280.552	15.622.055

d) Si bien la JCT/DGT facilitó al Tribunal un documento que especificaba el método de extracción de los datos aportados, no pudo entregar al Tribunal las bases de datos de expedientes sancionadores que los soportaran, lo que impidió comprobar la exactitud de las cifras no afectadas por las incidencias señaladas en los puntos anteriores.

3.10.- En la contabilización de las multas se han detectado otras deficiencias de menor relevancia, entre las que cabe destacar:

a) La JCT contabiliza los ingresos procedentes de la recaudación ejecutiva por el importe neto, compensando con las devoluciones. No ofrece, en consecuencia, una imagen exacta de la naturaleza de la recaudación.

b) La totalidad de la recaudación se imputa presupuestariamente al concepto 391.02 “Multas y Sanciones”, sin diferenciar el principal de la deuda de los intereses de demora. Estos últimos, que en 2015 ascendieron a 1.190.293 euros, deberían contabilizarse en el concepto 391.01 “Intereses de demora”. En contabilidad financiera tampoco se registra el desglose, figurando la totalidad de la recaudación ejecutiva en la cuenta 777 “Otros Ingresos”, en lugar de anotar los intereses de demora en la cuenta 769 “Otros ingresos financieros”.

c) En 2015 se imputaron indebidamente al concepto 391.02 “Multas y sanciones” ingresos en ejecutiva por importe de 2.532 euros, correspondientes a reintegros de haberes exigidos en vía ejecutiva a personal de la JCT/DGT.

d) El 88% del importe consignado en el presupuesto de ingresos como anulaciones de derechos reconocidos en concepto de sanciones (6.496.483 euros) corresponden a los pagos que la JCT/DGT hizo en 2015 al Consorcio de Compensación de Seguros de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobada por Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre. Esta norma establece que el incumplimiento de la obligación de asegurar el vehículo conlleva una sanción graduable entre 600 y 3.005 euros, y que las autoridades con competencia sancionadora entregarán al Consorcio de Compensación de Seguros el 50% del importe de las sanciones recaudadas al efecto. A juicio del Tribunal no se corresponde este supuesto con los que según el PGCP deben recogerse como anulaciones del presupuesto de ingresos: derechos anulados por anulación de liquidaciones, cobradas previamente o no, así como los anulados por aplazamiento o fraccionamiento.

3.11.- El sistema de gestión de las tasas de la JCT (ver puntos 4.1 y siguientes), como autoliquidaciones abonadas por los interesados, previamente a la solicitud del servicio o actividad que constituya el hecho imponible, implica el reconocimiento presupuestario de los derechos por el sistema de contraído simultáneo. Sin embargo, en el ejercicio fiscalizado, la JCT solo aplicaba este sistema en el caso de las tasas cuyo ingreso se realizaba directamente en la cuenta del organismo en el Banco de España, cuyo importe ascendió a 73.432.472 euros, que suponen el 13% del total de los derechos reconocidos.

3.12.- En el resto de los supuestos, en cuya recaudación intervenía la Agencia Tributaria, las tasas se contabilizaban como derechos de contraído previo en el momento en que el sujeto pasivo presentaba la solicitud del servicio acreditando el pago previo de la tasa. El importe contabilizado por este sistema en el concepto 309.20 ascendió a 489.382.233 euros, que representa el 87% de los derechos reconocidos totales. Posteriormente, los importes transferidos por la AEAT a lo largo del ejercicio, 433.584.710 euros, se registraban como recaudación neta en dicho concepto. Esta práctica ha dado lugar a que en la liquidación del presupuesto figuren derechos pendientes de cobro por importe de 55.797.523 euros (obtenido por diferencia entre las dos cifras anteriores), que no refleja la realidad al no estar soportado por relaciones individualizadas de tasas⁵.

III.B) Análisis del cumplimiento de la finalidad de los ingresos de la JCT

3.13.- La liquidación de los presupuestos de ingresos y gastos de la JCT en los ejercicios 2013 a 2015 presenta las siguientes cifras de derechos y obligaciones reconocidas:

⁵ Este saldo se compensa en 2016 con parte de la recaudación de la AEAT recibida en este ejercicio.

Ingresos y gastos de la JCT 2013-2015

	2013	2014	2015
309.20 Tasas JCT	495.244.797	534.944.537	562.396.605
391.02 Multas y sanciones	368.802.421	383.696.367	407.508.877
Resto de conceptos	3.393.097	4.498.500	3.892.784
Total ingresos	867.440.315	923.139.404	973.798.266
Gasto corriente (capítulos 1 a 4)	581.939.328	567.267.696	558.598.147
Inversiones (capítulos 6 y 7)	92.390.689	101.213.095	116.520.102
Activos financieros (capítulo 8)	127.498	129.746	136.226
Total gastos Programa 132 B Seguridad Vial	673.957.515	668.610.537	675.254.475
Superávit del ejercicio	193.482.800	254.528.867	298.543.791
Programa 000X Transferencias internas	135.791.370	203.350.823	376.135.136

3.14.- En el ejercicio 2015, la suma de los ingresos por tasas y sanciones (969.905.482 euros) superó en 294.651.007 euros al total de gastos asumidos por la JCT, dando lugar a un superávit por dicho importe. En el ejercicio se efectuó una transferencia de 376.135.136 euros al Tesoro para su utilización en la financiación genérica de los Presupuestos Generales del Estado, que fue financiada con superávit del ejercicio, por importe de 136.135.136 euros, y por remanentes de ejercicios anteriores, por importe de 240 millones de euros⁶.

3.15.- Los ingresos por tasas y por multas están sometidos a determinados condicionamientos legales que, a la vista de las cifras expuestas, se deduce que se podrían estar incumpliendo. Así:

a) Con relación a las tasas, los artículos 7 y 19.2 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, establecen que el importe de las tasas por prestación de un servicio no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad que constituya el hecho imponible. Sin embargo, como se expone en el apartado IV de este informe, la JCT/DGT no ha podido esclarecer el coste de los servicios financiados con tasas.

b) En cuanto a las multas, la disposición adicional tercera de la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, estableció que el importe de las sanciones económicas obtenidas por infracciones a la ley en el ámbito de la Administración General del Estado debía destinarse íntegramente a la financiación de actuaciones y servicios en materia de seguridad vial, prevención de accidentes de tráfico y ayuda a las víctimas. Solicitada por el Tribunal de Cuentas la oportuna información sobre este aspecto, la JCT/DGT solo ha aportado algunos datos genéricos (ver punto 5.12), sin el detalle necesario para poder aceptarlos como explicación válida y suficiente. Por otra parte, el importe total de los gastos especificados por la JCT/DGT es inferior en 10.130.901 euros al de la recaudación neta del ejercicio (407.508.877 euros). Además, no es posible discriminar si una parte significativa de estos gastos se encuentran financiados con los ingresos por tasas.

c) En definitiva, no es posible determinar hasta qué punto el superávit del ejercicio y la consiguiente transferencia al Tesoro procede de un exceso de recaudación de las tasas o de la

⁶ Además de dicha transferencia, se realizó otra por importe de 1.270.000 euros para generar crédito en el Ministerio del Interior, según lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 6/2011, de 30 de junio.

falta de aplicación de las multas a los gastos ordenados por la ley. En cualquier caso, las cifras expuestas podrían suponer un incumplimiento legal sistemático, dado que:

c.1) Si el superávit y la transferencia al Tesoro obedecen a un exceso de recaudación de las tasas con respecto al coste del servicio, se podría estar incumpliendo los artículos 7 y 19.2 de la Ley 8/1989, de 13 de abril.

c.2) Si el superávit y la consiguiente transferencia obedecen a que el importe de las sanciones recaudadas no se destina íntegramente a la financiación de actuaciones en materia de seguridad vial, prevención de accidentes de tráfico y ayuda a las víctimas, se podría estar incumpliendo la disposición adicional tercera de la Ley 18/2009, de 23 de noviembre.

IV.- ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LOS INGRESOS POR TASAS

IV.A) Configuración de las tasas de la JCT

4.1.- Las tasas de la JCT son tributos de carácter estatal aplicables en todo el territorio nacional como contraprestación a los servicios prestados por el organismo. Se rigen por la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos, y por su normativa específica constituida por la Ley 16/1979, de 2 de octubre, sobre tasas de la Jefatura Central de Tráfico. En materia de gestión recaudatoria resultan de aplicación a las tasas de la JCT el Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, y la Orden EHA de 4 de junio de 1998, que regula determinados aspectos de la gestión recaudatoria de las tasas que constituyen derechos de la Hacienda Pública. De acuerdo con lo establecido en dichas normas, la dirección de la gestión recaudatoria de las tasas y su recaudación en vía ejecutiva corresponden a la AEAT, mientras que la recaudación en periodo voluntario y la gestión directa y efectiva de las tasas de la JCT corresponde al propio organismo.

4.2.- Un elemento fundamental de las tasas es el principio de equivalencia establecido en el artículo 7 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, según el cual las tasas tenderán a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya su hecho imponible. En el artículo 19.2 la ley establece que el importe de las tasas por prestación de un servicio no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida. La JCT/DGT no ha aportado ningún estudio o análisis de costes que soporte las tarifas de las tasas aprobadas en términos de cumplimiento del principio de equivalencia⁷.

4.3.- El artículo 20 de la Ley 8/1989 exige, para cualquier propuesta de establecimiento de una nueva tasa o de modificación específica de las cuantías de una preexistente, una memoria económico financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta; la falta de este requisito implica la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que determinen las cuantías de las tasas. Los hechos imponibles correspondientes a las tasas de la JCT vigentes en 2015 tienen su origen en la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009, que modificó el artículo 6 de la Ley 16/1979, suprimiendo algunas de las tasas hasta entonces

⁷ No se ha facilitado al Tribunal el análisis de costes que la JCT/DGT comunicó haber elaborado en 2003.

vigentes, unificando otras y actualizando todas las cuantías. La JCT/DGT ha facilitado un documento denominado Memoria Económico-Financiera que indica corresponder a dicha modificación, y en el que no consta fecha ni firma. Este documento se limita a indicar las tasas que se unifican y las tarifas que se actualizan, sin incorporar estudio alguno sobre el coste de las actividades o servicios gravados por las tasas. Las tarifas aprobadas para 2009 fueron incrementándose anualmente entre 2010 y 2015 en un 1,01%, de conformidad con las previsiones de las correspondientes leyes de presupuestos generales del Estado.

4.4.- El artículo 8 de la Ley 8/1989 dispone que en la fijación de las tasas se tendrá en cuenta, cuando lo permitan las características del tributo, la capacidad económica de las personas que deban satisfacerlas. El establecimiento, si procediera, de elementos de ponderación del importe de las tasas de la JCT que tuvieran en cuenta la capacidad económica de los sujetos pasivos, contribuiría a hacer efectivo en mayor medida este principio.

4.5.- No hay constancia del nombramiento en la JCT/DGT del órgano coordinador previsto en la disposición 2.3 de la Orden EHA de 4 de junio de 1998, para canalizar las relaciones con la AEAT. En la práctica las funciones correspondientes a dicho órgano son ejercidas por el servicio de ingresos, dependiente de la Secretaría General de la DGT.

4.6.- El hecho imponible de las tasas de tráfico lo constituye la realización de las actividades o la prestación de los servicios por la JCT/DGT, especificados en el artículo 6 de la Ley 16/1979. La relación de hechos imponibles, las tarifas aplicables y los importes recaudados en 2015 se recogen en el anexo 1 de este informe. Los sujetos pasivos son las personas naturales o jurídicas a quienes, bien por propia solicitud o en virtud de preceptos legales o reglamentarios, afecten las actividades o servicios que constituyen los hechos imponibles. La ley contempla dos supuestos de sujetos pasivos como sustitutos del contribuyente: en el caso de la tasa por anotación de la ITV, el sujeto pasivo sustituto es la persona, organismo o entidad que realice la inspección; y en el caso de la tasa por anotación de la baja del vehículo, los centros autorizados de recepción y descontaminación que emitan los certificados de destrucción del vehículo. Las tasas se devengan y surge la obligación de pago en el momento de solicitarse los servicios sujetos a gravamen o, en su defecto, al realizarse la actividad impuesta por precepto legal o reglamentario.

4.7.- Por resolución de la DGT de 17 de abril de 2013 se aprobaron las instrucciones vigentes en el ejercicio fiscalizado que regulan algunos aspectos de la gestión de las tasas, tales como la delimitación de los supuestos incluidos en cada uno de los hechos imponibles, los medios de pago, el procedimiento de devolución de las tasas, las actuaciones de los cajeros y operadores, y los estados que deben rendir las jefaturas y el servicio de ingresos de la DGT. La Resolución contemplaba entre los medios de pago posibles el pago en efectivo en las jefaturas provinciales de tráfico. Este sistema fue suprimido por la Resolución de la DGT de 22 de mayo de 2014, no estando vigente en el periodo fiscalizado.

4.8.- La Ley 16/1979 estableció en su artículo 10 que la liquidación de las tasas se practicaría por las oficinas centrales y provinciales de la JCT/DGT, permitiendo la práctica del procedimiento de declaración-autoliquidación previsto en la Ley General Tributaria, en los casos establecidos reglamentariamente. Pese a no existir una autorización reglamentaria expresa, las instrucciones de la DGT indicadas en el punto anterior admiten indistintamente la liquidación por las oficinas de la JCT/DGT o la autoliquidación por el sujeto pasivo. El procedimiento más utilizado en el ejercicio fiscalizado era el de autoliquidación, mediante la utilización del modelo 791, aprobado por el artículo 4 de la Orden EHA de 4 de junio de 1998.

4.9.- De acuerdo con los procedimientos establecidos en la JCT/DGT, los sujetos pasivos deben acreditar en cualquier solicitud de servicio o actividad gravada por tasa el pago previo de la misma, lo que garantiza que no se presten dichos servicios sin el abono de la tasa correspondiente.

IV.B) Procedimientos de gestión de las tasas

4.10.- De acuerdo con los datos facilitados por el organismo, la JCT/DGT tramitó en 2015 un total de 30.136.814 tasas, por las que recaudó 562.813.882 euros⁸. En el siguiente cuadro se expone la evolución en la gestión recaudatoria de tasas en el período 2012-2016:

Evolución de las tasas de la JCT, 2012-2016

Gestión tasas	2012	2013	2014	2015	2016
Nº de tasas	27.801.152	29.495.803	30.347.539	30.136.814	31.494.746
Importe	483.480.347	497.819.677	535.406.248	562.813.882	600.748.894

4.11.- Las principales conclusiones extraídas de los anteriores datos son las siguientes:

a) El ejercicio 2015 es el único de la serie en que disminuyó el número de tasas tramitadas en relación con el ejercicio precedente, aunque la minoración solo supuso un 1%. En los demás años, aumentó el número de tasas tramitadas entre un 3% y un 6% respecto del correspondiente ejercicio anterior.

b) La recaudación experimentó un aumento constante, de entre el 3% y el 8% en cada ejercicio respecto del anterior. En 2015, el incremento de las tarifas compensó la disminución del número de tasas tramitadas, creciendo la recaudación en un 5% sobre el anterior ejercicio.

c) En el periodo 2012-2016 el número de tasas tramitadas se incrementó en un 13%, mientras que la recaudación aumentó un 24%.

4.12.- En 2015 se aplicaron en la gestión de las tasas 23 tarifas diferentes para otros tantos hechos imposables. La distribución de las tasas gestionadas entre los cuatro grupos de tarifas establecidos por la Ley 16/1979, de 2 de octubre, sobre tasas de la Jefatura Central de Tráfico fue la siguiente⁹:

⁸ La diferencia con el importe que figura como derechos reconocidos en el cuadro del punto 3.2 (concepto 309 Tasas de la JCT) corresponde a tasas erróneamente contabilizadas en 2015, por importe de 823 euros.

⁹ Se han excluido tasas abonadas por exceso, por importe de 13.368 euros, lo que explica la diferencia con el importe de recaudación indicado en el cuadro del punto 4.10.

Detalle de las tasas gestionadas en 2015

Grupo	Nº de tasas	Importe
Grupo I Permisos de circulación	4.953.698	323.766.486
Grupo II Permisos para conducción	1.062.941	87.200.948
Grupo III Centros de formación y reconocimiento de conductores	9.977	724.207
Grupo IV Otras tarifas	24.110.017	151.108.873
Total grupos	30.136.633	562.800.514

4.13.- El 92% de la recaudación (516.313.037 euros), correspondió a las tasas devengadas por los siguientes cinco hechos imposables:

Principales hechos imposables de las tasas de la JCT en 2015

Código tasa	Hecho imponible	Importe recaudado	% sobre total recaudación
1.5	Cambios de titularidad de permisos de circulación	172.546.529	31
1.1	Expedición de permisos de circulación	142.599.515	25
2.1	Obtención del permiso de conducción de cualquier clase	83.554.762	15
4.6	Anotación en el registro de vehículos del resultado de la ITV	73.390.294	13
4.3	Prórroga vigencia permisos y licencias de circulación	44.221.937	8

4.14.- Como se ha indicado anteriormente, el procedimiento de gestión de las tasas más utilizado en el ejercicio fiscalizado implicaba la utilización del modelo 791, realizándose el ingreso en cuentas de la AEAT, que posteriormente transfería la recaudación a la JCT/DGT. En este supuesto estaban los pagos que los sujetos pasivos realizaban el pago de las tasas por internet o en oficinas bancarias (entidades colaboradoras con la AEAT). Este procedimiento se aplicaba también en el caso del pago en las jefaturas provinciales, si bien el ingreso se realizaba inicialmente en una cuenta del organismo desde la que se transferían a la AEAT (ver punto 6.7 a). En el otro procedimiento utilizado, el ingreso de la tasa tenía lugar directamente en cuentas de recaudación del organismo. En este caso se encontraban los pagos realizados en los concesionarios de ITV y por transferencia. La JCT/DGT dispone de una aplicación informática de gestión de ingresos denominada INDI¹⁰ en la que se integra la información originada en los distintos canales de ingreso.

4.15.- Los sistemas de pago de las tasas más frecuentes en 2015 fueron el pago por internet, que representó el 56% de la recaudación total, y el pago en entidades bancarias, que supuso el 23% de la recaudación. En el siguiente cuadro se recogen los importes recaudados por cada uno de los canales de pago utilizados, y su participación en la recaudación total.

¹⁰ La JCT/DGT dispone además de una versión anterior de este sistema, utilizada en el periodo fiscalizado y aún en uso en la actualidad, denominada INDITRAF. Las referencias en el informe a INDI comprenden cualquiera de las dos versiones, a fin de facilitar la lectura.

Sistemas de pago utilizados en las tasas de la JCT en 2015

Sistema de pago	Importe recaudado (euros)	% sobre total recaudación
Pago por internet	312.538.091	56
Ingreso en entidades colaboradoras con la AEAT	131.848.059	23
Pago en las jefaturas provinciales	44.996.083	8
Pago en concesionarios (ITV)	73.390.294	13
Pago por transferencia	41.355	0
Total sistemas	562.813.882	100

4.16.- El sistema de recaudación de las tasas a través de internet se aprobó por Resolución de la DGT de 30 de noviembre de 2007, si bien no empezó a funcionar hasta 2013. La página web de la DGT contiene un acceso al sistema de pago electrónico de las tasas, que se integra con la pasarela de pagos de la AEAT. El sistema permite a los usuarios abonar las tasas mediante tarjeta bancaria (solo acepta las de Cajas Rurales, por lo que es poco utilizado) o mediante cargo en cuenta abierta en una entidad colaboradora con la AEAT, que es el procedimiento más utilizado y el obligatorio para profesionales o agentes mediadores. Una vez materializado el cargo en la cuenta del sujeto pasivo, la entidad colaboradora da a la operación un número de referencia completo (NRC), que comunica a la AEAT y a la JCT/DGT y anota el cobro en una cuenta restringida del Tesoro Público. A partir de este momento el circuito de la recaudación es el mismo que se describe en el siguiente punto 4.17 para los ingresos en entidades colaboradoras.

Una vez efectuado el pago los interesados pueden imprimir el modelo 791 como justificante y aplicar las tasas a los trámites correspondientes, bien a través del servicio disponible en la sede electrónica de la DGT, o presentándolas en las jefaturas provinciales. En los casos de adquisiciones múltiples, normalmente formalizadas por gestorías o autoescuelas, el sistema genera un fichero PDF con un código de barras para cada tasa que el adquirente adjudica a cada cliente para aplicarla al servicio correspondiente.

4.17.- Para realizar el pago de la tasa en una entidad colaboradora con la AEAT el sujeto pasivo debe cumplimentar previamente el modelo 791, obtenido por lo general en la web de la DGT o en las oficinas de la JCT/DGT y abonar la tasa en la entidad bancaria. La relación entre la entidad colaboradora y la AEAT está regulada por la Orden EHA/2027/2007, de 28 de junio, por la que se desarrolla parcialmente el Real Decreto 939/2005, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación, en relación con las entidades de crédito que prestan el servicio de colaboración en la gestión recaudatoria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Una vez abonada la tasa, el interesado debe presentar la copia del 791 para la Administración sellada por el banco en la oficina de la JCT/DGT en la que solicita el servicio correspondiente, junto con la restante documentación exigida. Las oficinas de la JCT/DGT registran cada modelo 791 presentado en la aplicación informática de gestión de ingresos.

El banco ingresa el importe de la tasa en la cuenta restringida abierta al efecto y quincenalmente traspasa a una cuenta del tesoro en el Banco de España lo recaudado en el periodo. Posteriormente, también con periodicidad quincenal, la AEAT, tras realizar sus comprobaciones, transfiere a una cuenta de la JCT en el Banco de España la correspondiente recaudación.

4.18.- El sistema de pago en jefaturas provinciales vigente en 2015 era únicamente por medio de tarjeta bancaria, al haberse suprimido anteriormente los pagos en efectivo. El sujeto pasivo presenta la solicitud de la tasa ante los operadores de las jefaturas provinciales quienes cobran la tasa y validan el impreso de solicitud. Este impreso incluía copias para la caja, para la unidad de tramitación y para el interesado como justificante del pago.

4.19.- El procedimiento de pago de las tasas por transferencia bancaria se implantó en la JCT/DGT en el año 2011, para el abono de cualquier tasa desde el extranjero, abriéndose para ello una cuenta restringida en el una entidad financiera privada. El control y la justificación de estas tasas corresponden a la caja de los servicios centrales, mientras que la aplicación de las tasas y la realización del trámite correspondiente es competencia de las jefaturas que reciban la solicitud. Es el cajero, por tanto, quien registra la tasa en la aplicación informática de gestión de ingresos a medida que se reciben las transferencias en la cuenta restringida. Los ingresos de la cuenta restringida se transfieren quincenalmente a la cuenta de la JCT en el Banco de España.

4.20.- En el ejercicio 2015 la JCT/DGT tenía abiertas tres cuentas bancarias con las que operaba para la recaudación de las tasas del organismo. La cuenta principal era la del Banco de España, que recibía ingresos directos procedentes de la recaudación realizada por la AEAT correspondiente a las tasas tramitadas mediante autoliquidación con el modelo 791, y de la recaudación realizada por las estaciones de inspección técnica de vehículos (en adelante ITV) en concepto de tasas por anotación de ITV en el registro de vehículos. Las otras dos cuentas habían sido abiertas en una entidad financiera privada, con la denominación "Tasas. Pago con tarjeta" y "Tasas extranjero". Los resultados del análisis de estas cuentas se recogen en los puntos 6.1 a 6.10 de este informe.

IV.C) Análisis del procedimiento de control interno sobre las tasas

4.21.- Las líneas generales del sistema de control de la recaudación establecido en la JCT/DGT están establecidas en la Instrucción de la DGT 13/GE-76, de 17 de abril de 2013. La instrucción afecta a los pagos en las jefaturas provinciales, en entidades colaboradoras, y por transferencia bancaria, regulando, entre otras cuestiones, las actuaciones que deben realizar los cajeros y los operadores y los estados justificativos que corresponde rendir a las distintas unidades. El ámbito de la instrucción no abarca el seguimiento de los pagos por internet, sobre los que no dispone la JCT/DGT de instrucciones específicas formalmente aprobadas.

4.22.- El sistema de control establecido implica a las jefaturas provinciales y a los servicios centrales de la JCT/DGT, en particular al servicio de ingresos y al departamento de informática.

4.23.- En las jefaturas provinciales, los operadores registran en el sistema informático INDI las tasas abonadas en entidades colaboradoras o en las propias jefaturas. Diariamente obtienen de la aplicación informática un resumen de recaudación-arqueo, donde hacen constar la suma de los importes de las tasas abonadas. Al final de cada día imprimen el documento de cierre diario, que entregan al cajero firmado junto con los justificantes (modelos 791 o impresos de solicitud de trámites validados). Los cajeros realizan diariamente el cierre de la jefatura, con el detalle total de la recaudación, que va firmado por el cajero y el jefe provincial, y al que se adjunta toda la documentación aportada por los operadores.

Quincenalmente las jefaturas provinciales envían a los servicios centrales la justificación de lo recaudado, para su revisión por el servicio de ingresos. La documentación remitida incluye un listado quincenal con el detalle de lo recaudado diariamente por tipos de cobro (en banco y por tarjeta); un resumen quincenal de tasas, con la clasificación de las recaudadas por grupo y subgrupo; y una relación detallada de las diferencias entre las tasas adquiridas y lo realmente pagado en las entidades colaboradoras.

4.24.- El servicio de ingresos comprueba diariamente la correspondencia de la recaudación por tarjeta, según la información recibida de las jefaturas, con lo ingresado en la cuenta “Tasas. Pago con tarjeta”, aclarando las diferencias y procediendo a confeccionar un modelo 791 por el importe ingresado (ver punto 6.9); por otra parte, verifica también diariamente la recaudación por internet con los datos registrados en INDI, correspondiendo al departamento de informática la explicación y corrección de las diferencias. Sobre la base de estos controles diarios, el servicio de ingresos justificaba quincenalmente la recaudación por tarjeta y por internet, además de la realizada por transferencia. Como síntesis de los referidos procesos el servicio de ingresos elabora una hoja de cálculo en la que se recoge por quincenas toda la información sobre recaudación desagregada por centros gestores y tipos de ingresos.

Por otra parte, los servicios centrales realizan el seguimiento de la recaudación por entidades colaboradoras y por internet a partir de la información quincenal recibida al respecto de la Agencia, que incluye un fichero con los datos de los modelos 791 que soportan los ingresos realizados en el mismo periodo por dichos sistemas y cuyo importe la AEAT ha transferido a la cuenta de la JCT en el Banco de España.

4.25.- El departamento de informática de la JCT/DGT compara este fichero con los datos de los modelos 791 tramitados que proporciona INDI, y elabora quincenalmente los denominados ficheros iniciales de incidencias. En ellos las incidencias aparecen clasificadas en dos grandes grupos: “Falta en AEAT,” para los casos en que consta la expedición de la tasa en INDI, pero no su ingreso a la JCT/DGT por la AEAT (entidades colaboradoras e internet) y “Falta en jefatura” para el supuesto contrario (solo se da en el caso de las entidades colaboradoras). Los ficheros son analizados y depurados en el servicio de ingresos, para lo recaudado en entidades colaboradoras, y por el departamento de informática, para los ingresos por internet. Tras la revisión, se elaboran los listados definitivos de incidencias, reclamándose formalmente a la AEAT los casos no aclarados del grupo “Falta en AEAT”¹¹.

4.26.- A fin de validar el funcionamiento en la práctica del referido sistema de control, el Tribunal ha realizado comprobaciones en la jefatura provincial de Madrid y en el servicio de ingresos de la JCT/DGT. En la jefatura provincial de Madrid se contrastaron los datos de los cierres diarios de los operadores correspondientes a dos días de diciembre de 2015 con los correspondientes cierres de los cajeros, y se examinó la información de la segunda quincena del mismo mes. En los cierres diarios se observaron pequeñas diferencias que fueron justificadas. La información quincenal resultó coherente con los cierres diarios y con el importe de derechos reconocidos imputados a presupuesto con origen en dichas oficina y quincena.

4.27.- En los servicios centrales de la JCT/DGT el Tribunal examinó el tratamiento de las incidencias realizado a lo largo del ejercicio fiscalizado. Las incidencias iniciales tratadas en 2015

¹¹ En la revisión inicial se eliminan muchas incidencias consistentes en errores de tipo formal, como falta de coincidencia en el NIF, o en el número del modelo 791, cuantías diferentes para un mismo caso, etc.

afectaron a un total de 41.234 justificantes (modelo 791), cuyo importe conjunto ascendió a 5.457.632 euros. En el siguiente cuadro se expone la distribución de las incidencias iniciales¹² en función del canal de pago utilizado (entidades colaboradoras o internet):

Incidencias iniciales de la gestión de las tasas tratadas en 2015

Tipo de incidencia		Justificantes		Importe (euros)	
		Número	%	Número	%
Entidades colaboradoras	Falta en jefatura	25.178	61	2.355.030	43
	Falta en AEAT	14.428	35	1.262.321	23
	Total entidades colaboradoras	39.606	96	3.617.351	66
Internet (falta en AEAT)		1.628	4	1.840.281	34
Total incidencias iniciales:		41.234	100	5.457.632	100

4.28.- Pese al alto número de incidencias, su importancia relativa en relación con la recaudación total por tasas es muy pequeña, representando en conjunto el 3% de los justificantes y solo el 1% del importe total de la recaudación del ejercicio. Su resolución, sin embargo, conlleva un trabajo complejo y muy minucioso (por su alto número, la atomización de los importes y la variedad de supuestos) que recae fundamentalmente sobre el servicio de ingresos, consumiendo una parte considerable de sus escasos recursos.

4.29.- El volumen más importante de incidencias iniciales correspondió a las relacionadas con ingresos en entidades colaboradoras, que representan el 96% del total de los justificantes con incidencias y el 66% del importe total de estas. En la mayor parte de los casos se trata de supuestos en los que consta el pago de la tasa en la AEAT pero no en las jefaturas provinciales. Para el servicio de ingresos resultan las más complicadas de resolver porque es frecuente que la JCT/DGT no disponga sobre ellas de más información que la facilitada por la AEAT. En este supuesto están los casos en que el interesado abona en una entidad colaboradora una tasa, pero demora su presentación en las oficinas de la JCT/DGT (la tasa sigue siendo válida durante un plazo de 4 años).

4.30.- Se examinaron las 4 reclamaciones realizadas a la AEAT en 2015 y una de 2016 (la primera, que incluía modelos 791 de 2015), derivadas del proceso de corrección de incidencias consistentes en ingresos que figuran en la JCT/DGT pero no en la AEAT, referido en el anterior punto 4.25. Los resultados confirmaron que este tipo de incidencias se identifican y resuelven prácticamente en su totalidad en la primera depuración. Del examen de las referidas reclamaciones cabe destacar lo siguiente:

a) El número e importe de los justificantes incluidos es muy pequeño en relación con las incidencias iniciales. En conjunto las reclamaciones afectaban a 151 justificantes, por importe de 11.379 euros.

b) Se aclararon todos los casos, excepto seis, por importe de 320 euros. Los supuestos a que respondían las aclaraciones eran, entre otros, tasas anuladas por el interesado y las jefaturas

¹² Se ofrecen los datos de incidencias iniciales por no poderse considerar suficientemente fiable la información contenida en los listados de incidencias definitivas, por no quedar constancia en ellos de todas las gestiones realizadas.

provinciales, tasas que debían reclamarse en ejecutiva, tasas cobradas y no recogidas por error en INDI, o tasas ingresadas en otros organismos.

c) El plazo medio transcurrido desde el ingreso en la entidad colaboradora hasta la contestación de la AEAT fue de 289 días, sobre una muestra de 8 justificantes. Los plazos medios parciales fueron los siguientes: desde el ingreso en la entidad hasta la transferencia de la AEAT a la JCT, 25 días; desde entonces hasta la formalización de la reclamación por la JCT/DGT, 120 días; y hasta la contestación de la AEAT, otros 144 días.

4.31.- Las incidencias relativas a los pagos por internet se gestionan en el departamento de informática; a 31/12/2015 pueden darse por resueltas todas las indicadas en el cuadro del punto 4.27.

4.32.- En el ejercicio fiscalizado la JCT/DGT tramitó 5.456 expedientes de devolución de tasas, por importe total de 418.100 euros. Pese al alto número de expedientes, su importancia relativa en relación con el total de las tasas gestionadas en la JCT/DGT es muy pequeña, representando únicamente el 0,07% del importe de las tasas recaudadas. Se examinó una muestra reducida de expedientes a fin de comprobar el funcionamiento del sistema de control establecido en relación con la procedencia de las devoluciones y la adecuación del procedimiento seguido. Como principales resultados cabe destacar los siguientes:

a) Los motivos de devolución se correspondían con los supuestos contemplados en la normativa de aplicación: tasas erróneamente liquidadas, ingresos duplicados, caducidad de tasas expedidas en adquisiciones múltiples y no aplicadas, etc.

b) No se han observado deficiencias en la tramitación de los expedientes, ajustada a lo establecido al respecto en las instrucciones de la JCT/DGT.

c) En el 53% de los expedientes examinados, el tiempo transcurrido desde la solicitud del interesado hasta la materialización del pago superó los tres meses.

IV.D) Gestión de las tasas por anotación del resultado de la Inspección Técnica de Vehículos en el Registro de Vehículos de la JCT

4.33.- El artículo 11.7 del RD 2042/1994, de 14 de octubre, por el que se regula la inspección técnica de vehículos, establece que todas las inspecciones favorables y sus resultados se anotarán en el Registro de vehículos de la Dirección General de Tráfico, anotación que, conforme al artículo sexto de la Ley 16/1979, de 2 de octubre, devengará la tasa correspondiente. Esta ley, en la redacción vigente en el periodo fiscalizado, designa en el artículo 14 como sujetos pasivos sustitutos del contribuyente, a las personas, organismos o estaciones que realicen la inspección. Los sujetos pasivos sustitutos deben repercutir el importe de la tasa a quienes soliciten los servicios de inspección. La Orden del Ministerio del Interior de 5 de marzo de 1999 estableció la forma y plazos para la liquidación e ingreso de la tasa.

4.34.- El Real Decreto 2042/1994 preveía la posibilidad de que la gestión de la tasa pudiera ser objeto de encomienda de gestión por la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas, mediante la suscripción del correspondiente convenio. Esta posibilidad no fue

utilizada en el periodo fiscalizado, gestionando la JCT/DGT las tasas en todo el territorio nacional¹³.

4.35.- Se han observado deficiencias en el sistema de seguimiento de los ingresos realizado por los servicios centrales de la JCT/DGT. El servicio de contabilidad lleva un registro de las empresas gestoras de ITV que liquidan la tasa, con detalle de las estaciones correspondientes a cada una de ellas. El servicio recibe por e-mail las liquidaciones enviadas mensualmente por los sujetos pasivos, en los que se identifican las ITV (por nombre y código postal) y se indica el número de inspecciones realizadas por cada una de ellas en el periodo, el importe recaudado y la fecha de la transferencia de la recaudación a la cuenta de la JCT en el Banco de España.

Por otra parte, el servicio de contabilidad dispone de los extractos del Banco de España, donde se identifican las transferencias efectuadas por las empresas y el importe abonado. El importe abonado mensualmente, obtenido de la información del Banco de España, se anota en el registro y se contabiliza. No hay constancia de actuaciones de la JCT/DGT tendentes a contrastar las liquidaciones de los sujetos pasivos con la información de los ingresos realizados en la cuenta del Banco de España.

4.36.- El importe recaudado en concepto de tasas por anotación de la ITV en el Registro de Vehículos ascendió en 2015 a 73.390.294 euros, habiendo presentado liquidaciones 93 sujetos pasivos que gestionaban un total de 538 estaciones de ITV (según el registro de contabilidad). La recaudación de 2015, conforme a los plazos de ingreso establecidos, debe corresponder a liquidaciones practicadas entre diciembre de 2014 y noviembre de 2015.

4.37.- El Tribunal seleccionó una muestra de 54 apuntes contables por importe de 5.536.333 euros (8% de la recaudación del ejercicio), correspondientes a ingresos realizados por 21 empresas gestoras de 161 estaciones de ITV, para comprobar la adecuación de las liquidaciones, su coincidencia con los ingresos en el Banco de España y el cumplimiento de los plazos establecidos para realizar el ingreso y presentar la justificación. Se detectaron importantes deficiencias que revelan debilidades significativas en el sistema de control por parte de la JCT/DGT. Las principales deficiencias observadas fueron las siguientes:

a) Faltan 6 liquidaciones correspondientes a cuatro sujetos pasivos. El importe transferido sin liquidaciones ascendió a 65.395 euros, desconociéndose en dichos casos el número de inspecciones a que corresponde el ingreso y la tarifa aplicada.

b) Tampoco hay ningún detalle de la liquidación correspondiente a una transferencia por importe de 54.754 euros hecha por una empresa por el concepto de "regularización 2014". El escrito del responsable de la ITV se limita a indicar que por errores informáticos se ingresaron cantidades inferiores.

c) Dos empresas presentaron liquidaciones en las que se aplicó el importe de la tasa del ejercicio anterior (3,8 euros), en lugar de la de 2015 (3,9 euros). En una de ellas el número de inspecciones en que se aplicó incorrectamente la tasa fue de 52.743, ascendiendo el importe ingresado de menos a 5.274 euros.

¹³ El único convenio suscrito a tales efectos fue con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que estuvo vigente entre 1997 y 2012.

d) Cinco empresas realizaron los ingresos en el Banco de España fuera del plazo establecido (15 días desde la finalización del mes anterior). Esta deficiencia afecta a 26 de los 54 apuntes seleccionados (48%). Los retrasos más importantes corresponden a dos sujetos pasivos: uno de ellos realizó los 10 ingresos examinados con una demora de 11 meses, y otro se retrasó entre 1 y 4 meses en ingresar 7 de las 8 liquidaciones examinadas.

4.38.- El organismo no realiza ninguna comprobación tendente a asegurar que todos los sujetos pasivos presentan las liquidaciones correspondientes a las inspecciones favorables realizadas en las estaciones que gestionan y que realizan los debidos ingresos. A juicio del Tribunal, la información contenida en las liquidaciones presentadas debería ser coherente con la que consta en el Registro de Vehículos de la DGT, en el que, como se ha indicado en el anterior punto 4.33, es preceptivo anotar las ITV favorables. La información del Registro de Vehículos en este aspecto es la facilitada por las Comunidades Autónomas, que tienen transferidas las competencias en materia de ITV. La información llega por medio de un módulo específico (ATRI), incluido en un sistema más amplio de intercambio telemático de información con las Consejerías de Industria de las Comunidades Autónomas (ITICI).

4.39.- El Tribunal trató de contrastar la información del servicio de contabilidad con la del Registro de Vehículos, a fin de comprobar si se habían presentado las liquidaciones en todos los casos procedentes. No pudo, sin embargo, realizarse dicha comprobación por las siguientes razones:

a) Se dan discrepancias en el número de estaciones de ITV con actividad en 2015 según ambas fuentes. En los registros del servicio de contabilidad figuran 538 estaciones y en ATRI constan 555¹⁴. Las diferencias se daban en 25 provincias de las 52 consideradas (se incluyen las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla). En 18 provincias ATRI incluye 32 estaciones más que el servicio de contabilidad; y en 7 provincias este servicio recoge 15 estaciones más que ATRI.

b) No se pudo dar validez al número de inspecciones que resulta de los datos aportados por el servicio de contabilidad (el importe recaudado dividido por la tarifa de la tasa da por resultado 18.846.139 inspecciones) al estar afectado por regularizaciones, errores en la aplicación de la tasa, compensaciones y otras incidencias como las detectadas en la muestra de liquidaciones examinada.

c) Tampoco resulta fiable el número de inspecciones obtenido de ATRI; en un primer momento se indicó que superaban los 22 millones; tras una revisión, en la que se detectaron duplicidades, se facilitó la cifra de 18.793.662 inspecciones, si bien los responsables de la JCT/DGT no podían asegurar que dicha cifra no pudiera cambiar en posteriores extracciones de datos.

4.40.- Para comprobar los motivos de las discrepancias indicadas en el apartado a) del punto anterior se examinaron las diferencias en las estaciones de ITV de la Comunidad de Madrid entre ambos registros: ATRI recogía 7 estaciones de ITV más que el registro del servicio de contabilidad. Los resultados fueron los siguientes:

a) En cuatro casos se trataba de errores en el registro del servicio de contabilidad: las empresas titulares habían incluido las inspecciones en las correspondientes liquidaciones e ingresado las tasas, pero el servicio de contabilidad las había registrado en otra estación.

¹⁴ Cifra facilitada después de depurar un primer listado en el aparecían 597 estaciones.

b) En un caso la información del registro de vehículos indica que en la estación se realizaron entre diciembre de 2014 y noviembre de 2015 un total de 1.791 inspecciones. No consta en contabilidad ninguna liquidación ni ingreso de tasas por esta estación.

c) En otro caso, el registro de ATRI correspondía a una unidad móvil asociada a una estación fija de ITV. Las liquidaciones presentadas por la empresa no diferencian ambas estaciones, por lo que no es posible confirmar que se cobraron e ingresaron las tasas correspondientes a las 1.035 inspecciones pasadas en la unidad móvil.

d) En el último caso parece haber errores en ambos registros. En ATRI consta la estación en la Comunidad de Madrid, cuando está ubicada en Tarragona. En el registro del servicio de contabilidad no figura esta estación, por lo que no se ha podido confirmar si se ingresaron las tasas correspondientes a las 1.979 inspecciones favorables efectuadas según ATRI.

V.- ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE INGRESOS EN CONCEPTO DE MULTAS

V.A) Configuración del régimen sancionador de la JCT/DGT

5.1.- La normativa básica en materia de sanciones competencia de la JCT/DGT estaba recogida, el ejercicio fiscalizado, en el texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LSV), aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, particularmente en su título V "Régimen sancionador", y en el Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial. Como disposiciones de carácter general en materia de sanciones cabe señalar también la Orden INT 3022/2010, de 23 de noviembre, por la que se regula el tablón edictal de las sanciones de tráfico, y la Orden INT 3215/2010, de 3 de diciembre, por la que se regula la comunicación del conductor habitual y del arrendatario a largo plazo al registro de vehículos.

5.2.- El ámbito territorial de las competencias de la JCT/DGT en materia de vigilancia del tráfico, control de las infracciones e imposición de las sanciones correspondientes abarca el territorio nacional, con las excepciones de las dos Comunidades Autónomas que tienen transferidas competencias en la materia: País Vasco y Cataluña. Las normas por las que se transfirieron las competencias a estas Administraciones fueron el Real Decreto 3256/1982, de 15 de octubre, de traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de servicios del Estado en materia de ejecución de la legislación estatal sobre tráfico y circulación de vehículos, y la Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de Transferencia de Competencias Ejecutivas en Materia de Tráfico y Circulación de Vehículos a Motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Las competencias de estas dos Administraciones en materia de tráfico incluyen, entre otras, la vigilancia de las carreteras, la potestad sancionadora y la facultad de percibir, en su caso, el importe de las multas. En Navarra la vigilancia de las carreteras la comparten la policía foral y la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, pero las sanciones son tramitadas por las jefaturas provinciales, correspondiendo los ingresos derivados de la misma a la JCT/DGT.

5.3.- De acuerdo con lo establecido en la LSV, corresponde a la JCT/DGT la competencia para sancionar las infracciones cometidas en vías interurbanas, y a los Ayuntamientos las referentes a

infracciones cometidas en vías urbanas. Las infracciones reguladas en el título IV de la LSV, relativas a autorizaciones para conductores y vehículos, son siempre competencia de la JCT/DGT. Este organismo asume, en numerosos casos, competencias en vías urbanas por delegación de los municipios.

5.4.- El artículo 65 de la LSV establece el cuadro general de infracciones, entendiendo como tales cualquier acción u omisión contraria a la ley, y clasificándolas en leves, graves y muy graves. La relación de infracciones graves y muy graves se recoge, respectivamente, en los puntos 4 y 5 del artículo 65. El resto de infracciones contra la LSV y su normativa de desarrollo se consideran de carácter leve.

5.5.- Los artículos 67 y 68 de la LSV regulan la cuantía económica de las sanciones en función de la gravedad de la infracción. El artículo 67.1 establece para las infracciones leves una multa de hasta 100 euros, para las graves de 200 euros y para las muy graves de 500 euros. Se establecen importes específicos para las infracciones consistentes en no respetar los límites de velocidad, en función del exceso, y para otros supuestos de infracciones contemplados en los apartados a) a d) del artículo 67.2, cuyas multas oscilan entre los 1.000 y los 20.000 euros. Por otra parte, en el artículo 68 se prevé la posibilidad de incrementar las multas establecidas en el artículo 67.1 en un 30 por 100, en atención a la gravedad y transcendencia del hecho, los antecedentes del infractor y su condición de reincidente, el peligro potencial creado y el criterio de proporcionalidad. En el anexo II de la LSV se relaciona la lista de infracciones que, independientemente de la sanción económica, llevan aparejada la pérdida de puntos.

5.6.- Los hitos principales del procedimiento sancionador en la JCT/DGT son los siguientes:

a) El procedimiento se incoa de oficio por la autoridad competente que tenga conocimiento de la infracción, por iniciativa propia o mediante denuncia de los agentes encargados de la vigilancia del tráfico o de cualquier persona que tenga conocimiento de los hechos.

b) Las denuncias pueden notificarse en el acto, cuando hay parada del vehículo, en la Dirección Electrónica Vial, en el domicilio del denunciado o en el tablón edictal de sanciones de tráfico.

c) El denunciado dispone de 20 días naturales desde la notificación de la denuncia para realizar el pago voluntario con reducción de la sanción o para formular alegaciones.

c.1) Si realiza el pago con reducción, se sigue el procedimiento sancionador abreviado, que implica: a) la reducción del 50% del importe de la multa; b) la renuncia a formular alegaciones; c) la terminación del procedimiento sin necesidad de resolución expresa; d) el agotamiento de la vía administrativa; y e) la falta de constancia de la sanción como antecedente en el registro de Conductores e infractores, siempre que la sanción no conlleve pérdida de puntos.

c.2) En el supuesto de que el denunciado presente alegaciones, se instruirá el procedimiento sancionador ordinario con la práctica de las pruebas que procedan y se dicta resolución que pone fin a la vía administrativa.

c.3) Si en el plazo de 20 días naturales el denunciado no paga ni presenta alegaciones, la denuncia surte efectos de acto resolutorio del procedimiento sancionador.

d) Las resoluciones sancionadoras son ejecutables a los 30 días naturales, a contar desde el siguiente a su notificación al interesado.

5.7.- La JCT/DGT dispone de una aplicación informática para la gestión de los expedientes sancionadores denominada PSAN. El sistema abarca todas las fases de la tramitación de un expediente sancionador, desde la denuncia hasta la finalización del expediente, incluyendo, en su caso, alegaciones y recursos. Las grabaciones de las denuncias en PSAN se realizan de forma manual (denuncias en formularios de papel) o automatizada (desde los ordenadores de mano de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, o desde el Centro de Tratamiento de Denuncias Automatizadas (en adelante CTDA). El sistema genera, en procesos masivos, las notificaciones y las resoluciones de los expedientes, guardando un registro de todos los estados por los que estos hayan pasado.

5.8.- La competencia para resolver las sanciones corresponde al jefe de tráfico de la provincia en que se haya cometido la infracción. La LSV contemplaba la posibilidad de que los jefes provinciales deleguen esta competencia, en particular en el director del CTDA, para el caso de las infracciones detectadas a través de medios de captación y reproducción de imágenes que permitan la identificación del vehículo. En el ejercicio fiscalizado el director del CTDA tenía delegada la competencia de todos los jefes provinciales para la imposición de sanciones en los siguientes supuestos: a) exceso de velocidad detectado por medio de radares fijos y móviles; b) falta de identificación del conductor, cuando el incumplimiento hubiera tenido lugar en un procedimiento sancionador delegado; y c) incumplimiento de la obligación de pasar la ITV en plazo, cuando fuera detectado por la información obrante en los registros de la JCT/DGT.

5.9.- El CTDA se creó por Orden INT 2035/2007, de 2 de julio, y comenzó a funcionar en el primer trimestre de 2008. Su gestión y explotación se realiza por empresas contratadas por la DGT. En el ejercicio fiscalizado estuvieron vigentes dos contratos: el primero había sido suscrito el 02/11/2014, finalizando el 31/07/2015; el segundo entró en vigor el 01/08/2015, estando prevista su finalización el 31/07/2017. Los servicios contratados son los siguientes: a) el tratamiento de las imágenes captadas por medios técnicos de video vigilancia y de los documentos relativos a aquellas infracciones que la DGT asigne al centro; b) el apoyo a la tramitación del procedimiento sancionador iniciado a partir de dichas imágenes; c) la atención al ciudadano; y d) el desarrollo y mantenimiento de los sistemas de información y telecomunicaciones, y la dotación de la infraestructura necesaria para prestar los mencionados servicios. Orgánicamente el CTDA está adscrito a la subdirección general de Políticas Viales de la DGT.

5.10.- De acuerdo con la información estadística facilitada por la JCT/DGT, el 62% de los expedientes iniciados en 2015 tuvieron su origen en denuncias tramitadas por el CTDA, y el 38% restante, en denuncias tramitadas por las jefaturas provinciales.

5.11.- La disposición adicional tercera de la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por la que se modificó la LSV en materia sancionadora estableció que el importe de las sanciones económicas obtenidas por infracciones a la ley en el ámbito de la Administración General del Estado debía destinarse íntegramente a la financiación de actuaciones y servicios en materia de seguridad vial, prevención de accidentes de tráfico y ayuda a las víctimas. Para verificar el cumplimiento de esta norma, el Tribunal solicitó a la JCT/DGT explicación del destino dado a los ingresos recaudados en concepto de sanciones económicas por infracciones en materia de tráfico en el ejercicio 2015, con detalle de las actuaciones y servicios específicos financiados con dichos ingresos, así como

del importe destinado a cada uno de ellos, y de la modalidad de gestión utilizada (contratos, convenios, subvenciones, u otras).

5.12.- Como se ha indicado en el punto 3.15 b), la JCT/DGT no ha aportado el detalle de gastos financiados con multas, limitándose a indicar los grupos de gastos realizados en 2015 a los que considera se aplicó el importe de las multas de tráfico recaudadas. Son los siguientes:

Gastos financiados con las multas de tráfico, según la JCT/DGT

Concepto		Importe (euros)
Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil		356.611.948
	Gastos de personal	313.214.009
	Gastos corrientes en bienes y servicios	14.882.975
	Inversiones reales	28.514.964
Coste de los centros de gestión del tráfico		29.316.028
	Estudios e informes	3.089.278
	Conservación y explotación	26.226.750
Campañas de publicidad (inversiones en concienciación y prevención de accidentes)		11.000.000
Subvenciones a víctimas de accidentes de tráfico		450.000
Total gastos		397.377.976

5.13.- El Tribunal no ha podido formar criterio sobre la correspondencia de dichos gastos con la finalidad prescrita en la norma, esto es, seguridad vial, prevención de accidentes y ayuda a las víctimas, dada la falta de detalle de los gastos incluidos en cada uno de los conceptos. Por otra parte, el importe total de los gastos especificados por la JCT/DGT es inferior en 10.130.901 euros al de la recaudación neta del ejercicio por multas de tráfico (407.508.877 euros), que a juicio del Tribunal es la cifra que debería tomarse como referencia, según los términos de la disposición adicional citada.

V.B) Análisis de la gestión de las multas por la JCT/DGT

5.14.- En el ejercicio 2015 se tramitaron un total de 4.826.246 denuncias, recaudándose como consecuencia de las multas impuestas 407.508.877 euros. La evolución del número de denuncias y del importe recaudado en el periodo 2012-2016 se expone en el siguiente cuadro¹⁵, de cuyos datos resulta el incremento del número de denuncias en un 6% y la disminución de la recaudación en un 5%.

Evolución de las multas de tráfico en el periodo 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Nº de denuncias	4.136.888	4.020.273	4.259.659	4.826.246	4.387.229
Importe recaudación (euros)	407.237.867	368.802.421	383.696.368	407.508.877	385.048.851

¹⁵ Los datos relativos al número de denuncias proceden de la información estadística de la JCT/DGT. Los de recaudación, de las liquidaciones de los correspondientes presupuestos (subconcepto 391.02).

5.15.- Con la finalidad de conocer el volumen total de la gestión de expedientes de multas en 2015 el Tribunal solicitó a la JCT/DGT información detallada de los mismos, número de expedientes, importe, desglose por provincias, pendiente a 31/12/2014 por antigüedad, altas del ejercicio 2015, bajas por cobro y por cualquier otro motivo, y pendiente a 31/12/2015. Esta última información era imprescindible, además, a falta de información contable, para determinar la cifra de derechos pendientes de cobro no contabilizados, según se ha expuesto en los puntos 3.6 y siguientes.

5.16.- Las dificultades manifestadas para la aportación de dicha información pusieron de relieve que el organismo no tenía previstos procedimientos para la obtención de los datos solicitados con la fiabilidad necesaria. Tras aportar varias versiones de la información requerida, que no se consideraron aceptables por incorporar datos incoherentes entre sí, la JCT/DGT facilitó un último documento que a juicio del Tribunal podía aceptarse como fiable, por haber superado los defectos de los anteriores. La JCT/DGT aportó también la información relativa a los métodos de obtención de los datos desde la aplicación PSAN.

5.17.- El Tribunal no pudo, sin embargo, realizar todas las pruebas previstas para la verificación de los datos facilitados, dado que la JCT/DGT no llegó a aportar la base de datos con los listados de expedientes que soportaran la información global aportada. La única comprobación que fue posible realizar para validar los datos de PSAN fue contrastar los referentes a la recaudación con la información de tesorería y contable. Como resultado de dicho contraste, resultó que PSAN recogía un importe inferior en 15.622.055 euros, al que constaba en tesorería. La JCT/DGT no ha aportado la explicación solicitada por el Tribunal acerca de las razones de dicha diferencia.

5.18.- Las circunstancias descritas en los dos puntos anteriores impiden dar total fiabilidad a los datos facilitados que, al menos en los campos referidos a cobros y a multas pendientes de cobro a 31/12/2015, no son exactos. No obstante, se considera que tienen suficiente consistencia para ser utilizados a efectos de valorar en grandes cifras la gestión de expedientes sancionadores realizada por la JCT/DGT en el ejercicio fiscalizado.

5.19.- En el cuadro que se inserta a continuación se exponen los datos globales de la gestión correspondiente al ejercicio fiscalizado, en número de expedientes e importe. En el anexo 2 se recoge un mayor detalle de los datos aportados, desglosados por provincias.

Gestión de expedientes sancionadores en 2015

	Nº de expedientes	Importe (euros)
Pendiente de cobro a 31/12/2014	2.172.025	545.049.096
De altas anteriores a 2013	1.247.879	271.489.512
De altas en 2013	354.531	127.029.481
De altas en 2014	569.615	146.530.103
Altas 2015	4.905.886	681.057.203
Cobros 2015	4.175.260	399.280.552
Con reducción	3.406.697	261.218.280
Sin reducción	768.563	138.062.272
Bajas por causa distinta al cobro	858.371	302.794.437
Cancelado por AEAT	579.515	196.711.686
Incobrables	55.556	16.829.196
Sobreseimiento	223.180	89.187.607
Recursos	120	65.948
Pendiente de cobro a 31/12/2015¹⁶	2.221.448	524.031.310
De altas anteriores a 2014	1.267.995	274.911.662
De altas en 2014	353.356	114.647.225
De altas en 2015	600.097	134.472.423

5.20.- La información facilitada sobre el origen y situación de los cobros pendientes y realizados, tanto en vía voluntaria como en ejecutiva es la siguiente:

Origen y situación de los expedientes sancionadores 2015

	En voluntaria		En ejecutiva	
	Nº de expedientes	Importe (euros)	Nº de expedientes	Importe (euros)
Pendiente de cobro a 31/12/2014	333.402	38.849.072	1.838.623	506.200.024
De altas anteriores a 2013	326.466	37.971.030	921.413	233.518.482
De altas en 2013	1.762	492.404	352.769	126.537.077
De altas en 2014	5.174	385.638	564.441	146.144.465
Cobros 2015	3.569.463	287.493.268	605.797	111.787.284
Pendiente de cobro a 31/12/2015	389.605	51.414.838	1.831.843	472.616.472
De altas anteriores a 2014	328.054	38.472.323	939.941	236.439.339
De altas en 2014	2.545	871.527	350.811	113.775.698
De altas en 2015	59.006	12.070.988	541.091	122.401.435

¹⁶ La cifra facilitada de expedientes pendientes de cobro a 31/12/2015 no es coherente con el resto de datos de gestión del ejercicio.

5.21.- Los principales resultados, resultantes de la información facilitada, sobre la gestión de expedientes sancionadores realizada por la JCT/DGT en el ejercicio fiscalizado fueron los siguientes:

a) De la deuda total pendiente a 31/12/2014 (545.049.096 euros), el 93% estaba en vía ejecutiva y el 7% en voluntaria. El 98% de la deuda calificada como en voluntaria¹⁷ (37.971.030 euros) es anterior al ejercicio 2013, por lo que pudiera estar en situación de prescripción, según lo establecido en el artículo 92 de la LSV; tal hecho no ha podido confirmarse al no haberse facilitado la relación de expedientes.

b) El volumen de la gestión de multas en el ejercicio fiscalizado (pendiente a 31/12/2014, más altas de 2015) estaba compuesto por un total de 7.077.911 expedientes, cuya deuda conjunta ascendía a 1.226.106.299 euros.

c) De dicha deuda, el 32% fue recaudada, el 25% se dio de baja por otros motivos, y el 43% restante, quedaba pendiente de cobro al final del ejercicio 2015.

d) Las deudas cobradas correspondieron a 4.175.260 expedientes, por importe conjunto de 399.280.552 euros. El 72% de los cobros (287.493.268 euros) tuvo lugar en periodo voluntario y el 28% (111.787.294 euros) en vía ejecutiva.

e) Los cobros con reducción de deuda, procedentes de procedimientos abreviados, representaron el 91% del total de cobros en voluntaria.

f) Por causas distintas al cobro se dieron de baja 858.371 expedientes, cuya deuda ascendía a 302.794.437 euros. El 65% de dicho importe (196.711.686 euros) se dio de baja en vía ejecutiva y el 35% (106.082.751 euros) en periodo voluntario.

g) Al final del ejercicio 2015 quedaban pendientes de cobro 2.221.448 expedientes, por importe de 524.031.310 euros. El 90% de dicho importe (472.616.472 euros) se encontraba en vía ejecutiva y el 10% (51.414.838 euros) en periodo voluntario.

5.22.- La JCT/DGT no ha aportado la información requerida por el Tribunal en relación con las bajas por causas distintas al cobro, atribuidas a algunas provincias, que presentaban desviaciones considerables respecto de la media global. Los casos más destacados se exponen a continuación.

¹⁷ Incluye todas las sanciones no remitidas a la AEAT para su cobro.

Porcentaje de bajas sobre el total de la gestión de multas¹⁸

	Total a gestionar		Bajas por causas distintas al cobro		% Bajas por causa distinta al cobro/total gestión	
	Nº expedientes	Importe	Nº expedientes	Importe	Expedientes	Importe
Total provincias	5.239.288	719.906.275	278.856	106.082.751	5,32	14,74
Sevilla	309.228	50.428.204	46.845	17.015.087	15,15	33,74
Las Palmas	81.402	16.756.164	7.436	3.125.720	9,13	18,65
Granada	111.242	17.864.763	7.021	3.174.907	6,31	17,77

Particularmente destaca el importe de las bajas por incobrables que se asigna a la jefatura provincial de Sevilla (12.006.507 euros), que supone el 71% del total de bajas por tal motivo (16.829.196 euros, cuadro punto 5.19).

5.23.- En el ejercicio fiscalizado la JCT/DGT disponía de una amplia variedad de sistemas para efectuar el pago de las multas en periodo voluntario: a) en cualquier oficina de la entidad financiera contratada para la gestión de los servicios bancarios de la DGT; b) por internet, desde la pasarela de pago de sanciones disponible en la página web de la DGT; c) en las oficinas de Correos, que tenían acceso a los expedientes sancionadores; d) por teléfono, a partir de la plataforma de tramitación electrónica 060, gestionada por el Centro Estatal de Tramitación de Denuncias Automatizadas; e) en las jefaturas provinciales; f) a los agentes de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, en el momento de la denuncia, mediante sus sistemas electrónicos propios¹⁹; y g) por transferencia a una cuenta de la entidad financiera contratada, en el caso de pago de multas desde el extranjero. En el caso de pagar en la entidad bancaria o en Correos, el interesado debía realizar el pago en efectivo, mientras que en el resto de supuestos se establecía el pago con tarjeta bancaria. La JCT/DGT dispone de procedimientos informáticos para integrar la información de cobro de sanciones por cualquiera de los canales citados en el sistema de gestión de ingresos INDI.

5.24.- Se expone en el siguiente cuadro el importe de los ingresos realizados por cada uno de los canales previstos:

¹⁸ Solo se han considerado datos de gestión recaudatoria en voluntaria. Como total gestión se ha considerado la suma del pendiente a 31/12/2014 en voluntaria y las altas de 2015. En las bajas se han sumado incobrables, sobreseimientos y recursos. No son, por tanto, válidas las explicaciones aportadas en las alegaciones, que se refieren a las cancelaciones realizadas por la AEAT en vía ejecutiva.

¹⁹ El pago a los agentes de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil en el momento de la denuncia puede realizarse también en efectivo, aunque esta modalidad tiene un carácter residual.

Sistemas de pago de las multas de tráfico, recaudación en 2015

	Importe recaudación (euros)
En oficinas entidad financiera contratada	154.194.227
Internet	75.954.166
Oficinas de Correos	31.856.925
Teléfono 060-CTDA	13.925.315
Jefaturas provinciales de tráfico	10.398.155
Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil	5.628.945
Transferencia desde extranjero a entidad financiera contratada	726.665
Total sistemas	292.684.398

5.25.- Los ingresos realizados por los anteriores sistemas se canalizaban por medio de tres cuentas restringidas de recaudación abiertas en la entidad contratada, que se analizan en los puntos 6.1 a 6.10 de este informe.

5.26.- En el sistema de control de la recaudación de las multas intervienen, al igual que en el caso de las tasas, las jefaturas provinciales, el departamento de informática y el servicio de ingresos.

a) En las jefaturas provinciales los operadores, al igual que para el caso de las tasas, registran diariamente en el sistema informático INDI los ingresos procedentes de expedientes sancionadores abonados en las propias jefaturas mediante tarjeta. Los cajeros realizan diariamente el cierre de la jefatura, con el detalle total de la recaudación, que va firmado por el cajero y el jefe provincial.

b) En el servicio de ingresos se practicaba un arqueo diario de la recaudación, recibida por los diferentes canales de pago con detalle del número de movimientos, el ingreso total así como el de las anulaciones producidas. Quincenalmente justificaba la recaudación conciliando las cuentas de la entidad financiera concertada con la información aportada por los canales de pago, según la información proporcionada por el departamento de informática procedente del INDI.

c) En el departamento de informática se reciben los ficheros de conciliación remitidos diariamente por Correos y por la entidad financiera contratada, produciéndose un intercambio de ficheros entre dichas entidades y la JCT/DGT que permite la verificación de las transacciones.

5.27.- Para comprobar el cumplimiento de los procedimientos de gestión de expedientes sancionadores a que se ha hecho referencia, el tribunal examinó una muestra reducida de expedientes iniciados en 2015, tramitados por la jefatura provincial de tráfico de Madrid. El importe de las multas impuestas oscila entre los 80 euros y los 1.500 euros. Los principales resultados obtenidos fueron los siguientes:

a) En el 50% de los expedientes examinados las multas impuestas fueron abonadas en el período voluntario. En la mayor parte de los casos se siguió el procedimiento abreviado previsto en los artículos 79 y 80 de la LSV, abonándose las multas con reducción del 50% de su importe. No se observaron deficiencias en la tramitación de estos expedientes.

b) En el 13% de la muestra los expedientes fueron sobreseídos: a) en dos casos se demostró que no se daban los motivos para la sanción (carecer de seguro obligatorio y no estar al corriente de la ITV); b) un caso correspondía a una sanción duplicada; c) en el último caso la causa del sobreseimiento fue la prescripción de la infracción.

c) El 37% de los expedientes de la muestra fueron remitidos a la AEAT para su recaudación en ejecutiva. A la fecha de realización de los trabajos de campo, el 46% de las sanciones se habían cobrado; en el 36% de los casos se declaró finalizado el procedimiento por incobrables y el 18% de los expedientes continuaban pendientes de cobro.

5.28.- Tampoco se observaron deficiencias significativas en la tramitación de la muestra de expedientes de devolución de ingresos por multas tramitados por diversas jefaturas. En el 68% de los expedientes de la muestra el motivo de la devolución fue el pago por error de la multa en cuantía superior a su importe. En el 16% de la muestra, las devoluciones fueron tramitadas en ejecución de sentencias recaídas en procedimientos contenciosos planteados por los sancionados; finalmente, en el 16% restante se trataba de expedientes sancionadores sobreseídos en las jefaturas provinciales con posterioridad al pago de las sanciones.

V.C) Análisis del seguimiento de las multas no cobradas en período voluntario

5.29.- De conformidad con lo establecido en el artículo 3.1 del Reglamento General de Recaudación la recaudación en periodo ejecutivo de las tasas y multas gestionadas por la JCT/DGT corresponde a la AEAT. Por lo que se refiere a las tasas, en 2015 la JCT/DGT no había remitido a la Agencia ningún expediente para su cobro en ejecutiva. Respecto de las multas, la falta de información suficiente de la JCT/DGT sobre las multas impuestas y no cobradas en voluntaria ha impedido determinar si fueron remitidos a la AEAT todos los expedientes cuyo cobro debió tramitarse en vía ejecutiva.

5.30.- La JCT/DGT se adaptaba en 2015 a los protocolos elaborados por la AEAT para la comunicación de la deuda a gestionar en ejecutiva por medios telemáticos. La información remitida tiene su origen en la aplicación informática de gestión de sanciones (PSAN). Los procesos requeridos para adaptar la información del PSAN a los protocolos de la Agencia son realizados por la Gerencia de informática de la JCT/DGT.

5.31.- La extracción de datos desde el PSAN incluye en una primera fase los expedientes no pagados en voluntaria cuya notificación conste como recibida al menos 90 días antes de la fecha del proceso, y como máximo un año antes, así como los marcados individualmente por algún instructor para ser incluidos. De dicha selección se excluyen los que no cuentan con un documento oficial de notificación correcto, aquellos cuya deuda pendiente sea inferior a 60 euros²⁰, y los casos en que no se puede conocer la delegación de la AEAT a la que habría que enviarlos. Del referido proceso de extracción cabe destacar lo siguiente:

a) El inicio de la vía ejecutiva, a la que podría acudir inmediatamente finalizado el periodo de pago voluntario, se demora en la JCT/DGT hasta transcurrido el indicado plazo de 90 días, con la intención de garantizar que los expedientes cuenten con toda la información posible

²⁰ Dicha cantidad se corresponde, según se acreditó en alegaciones, con el coste mínimo estimado de recaudación ejecutiva, fijado en la Resolución del Director del Departamento de Recaudación de la AEAT, de 5 de mayo de 2003.

respecto a cobros parciales, alegaciones o cualquier otra incidencia que pueda afectar a su situación procesal.

b) b) El Tribunal solicitó la relación de expedientes pendientes de pago excluidos en el ejercicio fiscalizado de la remisión a la AEAT en aplicación de los criterios establecidos por la JCT/DGT, con la finalidad de verificar la razonabilidad de las exclusiones. Fuera del plazo de contestación y una vez finalizados los trabajos de campo, la JCT/DGT remitió un archivo comprensivo de 13.512 expedientes, por importe de 849.710 euros, que no pudo utilizarse a los efectos previstos por su falta de claridad (no indica ámbito temporal ni las razones de la exclusión en cada caso).

5.32.- Con periodicidad mensual, el fichero de expedientes a recaudar en ejecutiva resultante del proceso anterior se renombra con la codificación requerida por la AEAT. Una copia del fichero se deposita en el servidor de la JCT/DGT y otra se carga en el disco duro del terminal desde el que se tramita la carga en la plataforma electrónica de la AEAT. Una vez cargado, se imprime la confirmación del envío. Este fichero hace las veces de relación certificada de deudas impagadas en período voluntario a efectos de lo establecido en el artículo 4.1 del Reglamento General de Recaudación²¹. Todos los expedientes por multas impagadas incluidos en el archivo quedan marcados en PSAN, señalando en el campo del estado "EJ", que supone su consideración a efectos procedimentales como gestionados por la AEAT para su cobro en ejecutiva.

5.33.- La AEAT trata el fichero recibido, identifica los registros con errores que impidan la aceptación de la gestión de cobro en ejecutiva y carga en la plataforma el fichero de expedientes validados²². En la Gerencia de Informática se descarga el fichero de validación para colgarlo en el servidor de la JCT/DGT. La Gerencia lleva un registro de control que recoge los envíos, numerados por fechas y con indicación del número de expedientes incluidos y de su importe total, y la fecha de descarga.

5.34.- Para valorar el alcance de las exclusiones realizadas por la AEAT se han examinado los ficheros remitidos por la JCT/DGT a la Agencia en 2015 y los correspondientes ficheros de validación²³. Como resulta del cuadro que se inserta a continuación, el número de expedientes rechazados ascendió a 3.155, por importe total de 857.080 euros. Estas cifras representan en torno a un 0,3% tanto del número de expedientes como del importe de la deuda.

Expedientes validados y rechazados por la AEAT. Envíos 15002 a 16001

Incluidos por JCT (A)		Validados por AEAT (B)		Rechazados por AEAT (A-B)	
Nº de registros	Importe (euros)	Nº de registros	Importe (euros)	Nº de registros	Importe (euros)
1.084.643	290.501.423	1.081.488	289.644.343	3.155	857.080

²¹ Los expedientes remitidos a la AEAT para su cobro en ejecutiva incluyen otras deudas, además de las correspondientes a sanciones. En los ficheros examinados figuraban 8 deudas calificadas como reintegro de haberes, por importe conjunto de 81.539 euros.

²² "Fichero de información de resultados del proceso de validación de envíos de deudas para su incorporación a la vía de apremio".

²³ Se han considerado los 12 ficheros numerados del 15002 al 16001, por ser los que contienen los expedientes con movimiento en PSAN en 2015.

5.35.- La JCT/DGT no realiza ninguna revisión sobre los expedientes no admitidos. Ni siquiera recoge en el PSAN la información relativa a su rechazo en la vía ejecutiva. Los expedientes no admitidos siguen figurando en la aplicación con el estado EJ, según se ha descrito en el anterior punto 5.32. La falta de actuación administrativa por parte de la JCT/DGT sobre estos expedientes rechazados puede haber dado lugar a su prescripción, de acuerdo con lo establecido en el artículo 92 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

5.36.- La AEAT facilita cada mes, a través de la plataforma informática, información sobre la liquidación de las operaciones llevadas a cabo durante el mes anterior respecto de los expedientes pendientes de cobro. Los ficheros que la JCT/DGT descarga con tal información son dos, el de liquidaciones y el de devoluciones²⁴. Las cifras que recogen las liquidaciones son acumulativas de movimientos de distinto tipo producidos en cada expediente durante el período, como consecuencia de la gestión realizada por la AEAT. Un mismo expediente puede sufrir sucesivas altas, bajas, anulaciones, rehabilitaciones, e ingresos a lo largo del tiempo, en virtud de las distintas gestiones e intentos sucesivos de cobro de la deuda por la AEAT. Así, por ejemplo, un expediente cancelado por incobrable puede ser posteriormente rehabilitado si la AEAT aprecia alguna circunstancia que le sugiera una posibilidad de reintento de cobro, y volver a cancelarse por incobrable si de nuevo no se consigue el cobro. Una consecuencia de lo anterior es que la cifra de cobros, tanto por deuda principal como por intereses de demora, resultante del análisis realizado a partir de los registros por expedientes afectados, tiene componentes positivos y negativos.

5.37.- Del análisis de los ficheros correspondientes a 2015 (números 1412 a 1511), cabe destacar lo siguiente:

a) El importe total de las deudas cuya cancelación comunicó la AEAT a la JCT/DGT en 2015 ascendió a 316.096.245 euros. El mayor importe de las bajas correspondió a las insolvencias, que supusieron el 58% del total²⁵. Los cobros ascendieron a 122.387.620 euros, representando el 39% de las deudas canceladas. El desglose de las cancelaciones fue el siguiente:

**Bajas de expedientes de deuda de la JCT
tramitados por la AEAT en 2015**

Motivo de baja	Importe (euros)
Cobros	122.387.620
Anulaciones	2.078.718
Insolvencias	184.687.175
Prescripciones	3.855.265
Otras cancelaciones	3.036.034
Ingresos ente	51.433
Total bajas	316.096.245

²⁴ “Diseño informático de la información de detalle de la gestión recaudatoria realizada por la AEAT de las deudas externas incorporadas a la gestión en vía de apremio” y “Fichero mensual de devoluciones de ingresos indebidos”.

²⁵ Debe considerarse, por las razones indicadas en el punto 5.36, que el importe total no corresponde a bajas definitivas, si bien las reactivaciones o rehabilitaciones de deuda no son, en los archivos examinados, cuantitativamente significativas.

b) De las liquidaciones analizadas resulta también que la AEAT recaudó 1.190.293 euros en concepto de intereses de demora (importe no incluido en las cifras del cuadro anterior).

c) Los expedientes afectados por devoluciones de ingresos en el periodo analizado fueron 4.083. El importe total de las devoluciones ascendió a 1.365.636 euros, de los cuales correspondieron 1.314.874 euros a principal y 50.762 euros a intereses de demora.

5.38.- La Gerencia de informática trata los ficheros de liquidaciones y devoluciones recibidos de la AEAT para incorporar la información correspondiente a PSAN. En relación con el proceso de trasvase de los datos a la aplicación de gestión de sanciones, se han detectado varios supuestos en que la información de la AEAT no se incorpora a PSAN, destacando los siguientes:

a) Intereses de demora. La información relativa a los intereses de demora recaudados por la AEAT no se incorpora nunca a los expedientes de PSAN.

b) Cancelaciones de la deuda (totales o parciales) por motivo distinto al cobro y rehabilitaciones sucesivas. Para simplificar el flujo de la información del PSAN, el sistema da de baja la deuda cuando la cancelación alcanza el importe pendiente, sin tener en cuenta los movimientos posteriores. Solo en el caso de que posteriormente la AEAT cobre parte o toda la deuda, se rehabilita en PSAN el expediente registrando el ingreso.

c) Ingresos superiores a la deuda pendiente en PSAN. En los casos en que la recaudación de la AEAT supera el importe de la deuda anotada como pendiente en PSAN, el cobro no queda registrado en esta aplicación.

d) Ingresos negativos. En PSAN no se registran los ingresos negativos comunicados por la AEAT, por lo que no queda registrada en la aplicación la situación procesal exacta de los expedientes.

5.39.- Algunos de los supuestos anteriores se detectan automáticamente en el proceso de incorporación de datos a PSAN y son recogidos en un archivo específico (de incidencias o de expedientes rechazados en PSAN). No consta, sin embargo, que sean objeto de tratamiento posterior para completar la actualización de los datos del sistema de gestión de sanciones.

5.40.- La falta de actualización de los expedientes en PSAN con los datos de la gestión en ejecutiva impide dar fiabilidad a la información sobre gestión y recaudación de multas procedente del sistema, y parece ser la razón, si bien solo en parte, de las diferencias observadas entre el importe de ingresos contabilizados y los datos de recaudación obtenidos del sistema de gestión de sanciones (ver punto 3.9 c)).

5.41.- Por último, se examinó una muestra reducida de expedientes sancionadores remitidos a la AEAT para su cobro en ejecutiva con la finalidad de comprobar si el sistema de gestión de expedientes de la JCT/DGT recogía la información resultante de la gestión de la AEAT. Las muestras se seleccionaron a partir de los ficheros de expedientes no validados y de devoluciones en ejecutiva. De su análisis cabe destacar:

a) Se comprobó la situación en PSAN de 11 expedientes remitidos a la AEAT en 2015, por importe conjunto de 2.600 euros, que no habían sido admitidos por la agencia por falta de información suficiente para gestionar su cobro. En el campo de PSAN que recoge el estado actual

del expediente figura en todos los casos "EJ", es decir, remitido a ejecutiva. Estos expedientes, como todos los remitidos a la AEAT y no validados, no han sido actualizados y, como consecuencia, la información acerca de sanciones pendientes de cobro en ejecutiva obtenida del PSAN no es exacta.

b) Se examinaron 12 expedientes con sanciones recaudadas en ejecutiva por importe conjunto de 5.059 euros, y afectados por devoluciones acordadas por la AEAT por importe de 4.059 euros. Si bien el PSAN incorpora la referencia a la anulación de la deuda, mantiene la situación de los expedientes como terminados por pago, y no actualiza el importe pagado en los casos de devolución parcial. Esta circunstancia afecta a la exactitud de los datos de gestión obtenidos del sistema.

VI.- ANÁLISIS DE LA RECAUDACIÓN DE LAS TASAS Y DE LAS MULTAS

6.1.- En el ejercicio 2015 la JCT tenía abiertas siete cuentas bancarias con las que operaba para la gestión de los ingresos del organismo²⁶. La cuenta principal era la del Banco de España (ES71-9000-001-2002-000-4576), que recibía ingresos directos procedentes de: a) la recaudación realizada por la AEAT correspondiente a las tasas tramitadas mediante autoliquidación con el modelo 791; b) la recaudación realizada asimismo por la AEAT correspondiente a las multas en vía ejecutiva; y c) la recaudación realizada por las estaciones de ITV en concepto de tasas por anotación de ITV en el registro de vehículos. A la cuenta del Banco de España se transferían además periódicamente los ingresos realizados en seis cuentas de recaudación abiertas por el organismo en una entidad financiera privada.

6.2.- La posibilidad de realizar pagos en efectivo de las tasas y multas en las cajas de la JCT/DGT había sido suprimida por Resolución de la Dirección General de Tráfico de 22 de mayo de 2014. La supresión del pago en metálico se llevó a cabo según un calendario aplicable a las distintas jefaturas, culminando el proceso en diciembre de 2014.

6.3.- El importe de los ingresos directos realizados en la cuenta del Banco de España en 2015 por los distintos conceptos fue el siguiente:

Ingresos directos en la cuenta de la JCT en el Banco de España

Concepto	Importe (euros)
Tasas. Ingreso AEAT modelo 791	461.695.036
Multas en vía ejecutiva. Ingreso AEAT	122.212.277
Tasas ITV. Ingreso estaciones ITV	73.390.294
Total ingresos directos	657.297.607

6.4.- Las cuentas abiertas en la entidad financiera privada tienen su origen en el contrato para la prestación del servicio bancario y apoyo a la gestión del organismo suscrito entre la DGT y dicha

²⁶ Se habían cancelado con anterioridad otras 66 cuentas que habían sido abiertas para recoger los ingresos en efectivo de las jefaturas y oficinas locales.

entidad el 17 de octubre de 2012. El plazo del contrato era de dos años y fue prorrogado hasta el 18 de octubre de 2015. Desde esta fecha hasta el 24 de mayo de 2016, cuando se suscribió un nuevo contrato con otra entidad bancaria, la anterior continuó prestando el servicio a la JCT/DGT sin la necesaria cobertura jurídica.

6.5.- Las seis cuentas de recaudación abiertas en 2015 eran las siguientes:

Cuentas bancarias de recaudación en entidad financiera privada

Código cuenta	Denominación	Recaudación 2015 (euros)
ES97-0049-5103-7125-1657-1649	Tasas. Pago con tarjeta	44.996.083
ES23-0049-5103-7926-1657-8716	Tasas extranjero	41.355
ES61-0049-5103-7121-1656-3212	Multas tarjeta	137.763.506
ES06-0049-5103-7321-1658-3892	Multas ventanilla Banco	154.194.227
ES74-0049-5103-7123-1658-9297	Sanciones extranjero	726.665
ES35-0049-5103-7024-1600-0498	Otros ingresos. Servicios centrales	618.291

6.6.- En relación con el carácter y finalidad de las cinco primeras cuentas, que participan en la gestión de los ingresos por tasas y multas, cabe destacar lo siguiente:

a) La única cuenta que no tenía carácter de restringida era la de “Tasas. Pago con tarjeta”, que se destinaba a recoger transitoriamente los ingresos realizados por este sistema en las oficinas de la JCT/DGT.

b) En la cuenta “Tasas extranjero” se recibían los ingresos por transferencia realizados desde el exterior por los obligados al pago, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.2.1 de la Orden MEH de 4 de junio de 1988.

c) La cuenta “Multas tarjeta” recogía los pagos realizados por este sistema tanto en las cajas de la JCT/DGT como por internet (desde la web de la DGT), por teléfono (060), o por medio del programa de informatización de denuncias (PRIDE) utilizado por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil.

d) Las otras dos cuentas de multas, “Multas ventanilla Banco” y “Sanciones extranjero” recogían, respectivamente, los pagos realizados en las oficinas bancarias y por transferencia desde el extranjero.

6.7.- Sobre el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para la apertura de las cuentas se observaron las siguientes circunstancias:

a) La cuenta “Tasas. Pago con tarjeta” no contaba en el ejercicio fiscalizado con la autorización de la AEAT exigida en los artículos 21 del Reglamento General de Recaudación y 12 de la Orden MEH de 4 de junio de 1998. En octubre de 2013 la JCT/DGT solicitó a la AEAT la autorización de una cuenta restringida para la recaudación realizada en las cajas de la JCT/DGT mediante tarjetas de crédito distintas de las admitidas por la Agencia. En la solicitud se indicaba que la recaudación de dicha cuenta sería ingresada en la cuenta de la AEAT mediante modelo

791 con un desfase de dos días desde el cobro. La AEAT denegó la autorización de la cuenta por no estar permitidas las cuentas de carácter transitorio en el marco de la colaboración en la gestión recaudatoria de las entidades de crédito. En 2016 el organismo abrió una nueva cuenta restringida de recaudación de tasas por tarjeta, cuya recaudación se ingresa en la cuenta principal de la JCT, según lo previsto en el artículo 21 del Reglamento General de Recaudación. Esta cuenta fue autorizada por la AEAT, cancelando la JCT/DGT la cuenta anterior.

b) La cuenta de “Tasas extranjero” se abrió en septiembre de 2011, en el ámbito del contrato anterior suscrito con la misma entidad. Esta cuenta había sido autorizada por la AEAT, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 del Reglamento General de Recaudación, en enero de 2008. A juicio del Tribunal, en el ejercicio fiscalizado dicha autorización no estaba vigente, tanto por haberse celebrado un nuevo contrato, como por haberse superado el plazo máximo de seis años establecido en el artículo 109 de la Ley General Presupuestaria.

c) Las cuentas destinadas a la recaudación de multas disponían de la preceptiva autorización de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, concedida de manera conjunta en febrero de 2012, por un plazo máximo de 6 años. Se ha comprobado que la JCT/DGT comunicó a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera la apertura de las tres cuentas de sanciones, según lo requerido en la autorización.

6.8.- Se ha comprobado la adecuación del funcionamiento de las tres cuentas de multas y de la cuenta “Tasas extranjero” a lo establecido en el Reglamento General de Recaudación para las cuentas restringidas de recaudación de los organismos autónomos. Las cuentas registran como entradas los cobros de los correspondientes ingresos, y como salidas los movimientos destinados a situar su saldo en la cuenta principal del organismo en el Banco de España, con la única excepción de los pagos derivados de ingresos erróneos. Se ha comprobado el cumplimiento de los plazos establecidos para el ingreso en el Banco de España de los saldos de las cuentas.

6.9.- El funcionamiento de la cuenta “Tasas. Pago con tarjeta” no se ajustaba al referido sistema. La JCT/DGT diariamente formalizaba un modelo 791 virtual por el importe de la recaudación, e ingresaba dicho importe en la cuenta de la AEAT en el Banco de España. Quincenalmente la AEAT transfería los ingresos a la cuenta principal del organismo, junto con la recaudación correspondiente a las tasas autoliquidadas por los obligados al pago por medio del modelo 791.

6.10.- En la JCT/DGT no se realizan periódicamente estados de situación de tesorería agregados para todo el organismo. Trimestralmente se elabora un estado para las cuentas “Tasas extranjero” y “Otros ingresos”, y otro para las cuentas “Tasas pago con tarjeta”, “Multas tarjeta”, “Multas ventanilla Banco” y “Sanciones extranjero”. La información contenida en los estados no incluye, por tanto, la recaudación ingresada directamente en el Banco de España.

VII.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES CONTENIDAS EN ANTERIORES INFORMES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

VII.A) Informe de fiscalización sobre los procedimientos de gestión y control de tasas en el Sector Público Estatal

7.1.- El 15 de julio de 2004 el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó el informe de fiscalización de los Procedimientos de Gestión y Control de Tasas en el Sector Público Estatal. El alcance temporal de dicha fiscalización comprendía los ejercicios 1999 a 2001. La recomendación 7 de dicho informe indicaba lo siguiente: “El Tribunal de Cuentas recomienda un mayor rigor a los órganos gestores y recaudadores de tasas para el cumplimiento escrupuloso de la normativa aplicable, así como para el establecimiento de controles adecuados, suficientes y eficaces, con el objetivo de minimizar los riesgos inherentes a los procesos de liquidación y recaudación de tales ingresos”.

7.2.- Entre las tasas examinadas en la referida fiscalización se encontraban las de la Jefatura Central de Tráfico y, en particular, la tasa por anotación de las inspecciones técnicas de vehículos. A dicha tasa resultaba de aplicación la recomendación del Tribunal, toda vez que según se recogía en las conclusiones del referido informe, “el control sobre la gestión de las tasas de las ITV presenta debilidades y riesgos importantes, debiendo destacarse la falta de información y controles sobre la gestión y recaudación de las tasas, el incumplimiento de los plazos de ingreso en cuentas del Estado e incluso su omisión en algunos meses”²⁷.

7.3.- Del análisis realizado sobre la gestión de la tasa por anotación de la inspección técnica de vehículos en el ejercicio fiscalizado (puntos 4.33 y siguientes), se deduce que la recomendación del Tribunal de Cuentas no ha sido cumplida por la JCT/DGT, manteniéndose en 2015 las deficiencias de control puestas de manifiesto en el referido informe del Tribunal, en relación con la gestión de la tasa en el ejercicio 2001²⁸.

VII.B) Informe de fiscalización de las Inversiones de la Jefatura Central de Tráfico en Seguridad Vial, ejercicio 2002

7.4.- El Informe de fiscalización de las Inversiones de la Jefatura Central de Tráfico en Seguridad Vial, ejercicio 2002 fue aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 24 de octubre de 2006. La primera Recomendación de dicho informe indicaba lo siguiente: “Es de todo punto necesario que se regularice, por la vía legal oportuna, la situación jurídica de la Jefatura Central de Tráfico y de la Dirección General de Tráfico. En todo caso, deben regularse los máximos órganos de dirección de la Jefatura, funciones y competencias, distribución de competencias entre sus órganos de dirección, servicios centrales y periféricos, relaciones con la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, patrimonio que se le asigna y recursos económicos, así como el régimen relativo a recursos humanos, patrimonio y contratación. La regulación de los extremos señalados permitirá solucionar su irregular organización actual en relación con sus órganos directivos y competencias, además del cumplimiento de la legalidad con la total adecuación de la Jefatura a las disposiciones de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado”.

²⁷ Punto 8 Tasas de la Jefatura Central de Tráfico, del apartado III.5.2 Análisis específicos sobre determinadas tasas.

²⁸ Se trata de las deficiencias que se recogen en los apartados c.3 y c.4 del punto II.5.8. del informe de referencia.

7.5.- La Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas aprobó el 24 de abril de 2007 una Resolución relativa al referido informe de fiscalización, en la que instó al Gobierno a “1. Avanzar en la regularización jurídica de la JCT y de la Dirección General de Tráfico”.

7.6.- De lo expuesto en los puntos 2.1 a 2.10 del presente informe se desprende el mantenimiento en la actualidad de la falta de regulación de la JCT en lo referente a su organización y competencias, y la confusión entre las funciones del organismo y las de la DGT, que habían sido puestas de manifiesto en el informe aprobado en 2006. No se ha dado cumplimiento a la recomendación del Tribunal, y continúa pendiente la regularización jurídica a la que instó la Comisión Mixta de las Cortes para las relaciones con el Tribunal de Cuentas en su Resolución del 24 de abril de 2007.

VIII.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO POR LA JCT DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

8.1.- El organismo autónomo JCT está sujeto a las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de conformidad con lo establecido en su artículo 2.1 c).

8.2.- Desde 2014 existe en la DGT la Unidad de Transparencia, dependiente de la Secretaría General. Sus funciones comprenden la recogida, organización y publicación, en el Portal de Transparencia, de la información de carácter institucional, normativa y económica de la DGT, así como la recepción y gestión de solicitudes de acceso a la información pública del organismo formuladas por los ciudadanos. Según los datos recogidos en la memoria de gestión de la DGT de 2015, en dicho ejercicio la unidad de transparencia tramitó 116 solicitudes de información, en su mayor parte de carácter estadístico (vehículos, conductores, accidentes, multas, sanciones y microdatos) y económico (bienes inmuebles, contratación, retribuciones, indemnizaciones), concediéndose información en 99 casos.

8.3.- El Tribunal de Cuentas ha examinado el cumplimiento de las obligaciones que la Ley de Transparencia establece en relación con la publicidad activa, a partir de la información disponible en internet. La confusión de identidad entre la JCT y la DGT a que se ha hecho referencia en el apartado II de este informe resulta evidente en la información en materia de tráfico disponible en la red. El acceso a la información en materia de tráfico está disponible en la página web de la DGT, que, en relación con la JCT, se limita a incluir un apartado que informa sobre la caracterización de la Jefatura como organismo autónomo y las líneas básicas de su régimen jurídico.

8.4.- En relación con los requisitos de publicidad activa exigidos en la Ley de Transparencia, se ha verificado que la página web de la DGT contiene, en líneas generales, la información institucional y organizativa exigida en el artículo 6. Por otra parte, la página contiene un enlace con el Portal de Transparencia que permite el acceso a la información de la DGT en materia de planificación, y a la de carácter económico, presupuestario y estadístico prevista en el artículo 8 de la ley.

8.5.- La información estadística publicada relacionada con la actividad sancionadora de la JCT/DGT es muy limitada, y se refiere exclusivamente al número de denuncias tramitadas por

provincias y ejercicios²⁹. A juicio del Tribunal resulta insuficiente a los efectos de valoración del grado de cumplimiento de los servicios públicos, según lo previsto en el apartado i) del artículo 8 de la ley 19/2013.

IX.- CONCLUSIONES

9.1.- El Tribunal de Cuentas ha fiscalizado la gestión de los ingresos realizada por la Jefatura Central de Tráfico en el ejercicio 2015. El importe de la recaudación neta del organismo en el ejercicio fiscalizado ascendió a 918.000.743 euros (puntos 1.1 y 1.2).

9.2.- El 99,6% de la recaudación correspondió al capítulo 3 “Tasas, precios públicos y otros ingresos”, en el que se reconocieron derechos por importe de 978.324.266 euros, y cuya recaudación neta ascendió a 914.712.540 euros. Los conceptos con mayores importes de derechos reconocidos fueron el 309 “Tasas de la Jefatura Central de Tráfico” y 391 “Recargos y multas”, que registraron, respectivamente, 506.599.082 euros y 407.524.662 euros de recaudación neta. En la gestión de estos dos tipos de ingresos, tasas y multas, se han centrado las actuaciones fiscalizadoras (punto 1.4).

9.3.- En el desarrollo de la fiscalización se produjeron varias limitaciones que han impedido el cumplimiento de alguno de los objetivos establecidos para la fiscalización con el alcance previsto. Dichas limitaciones fueron consecuencia de la falta de información suficiente para determinar: a) el importe de las deudas vencidas y pendientes de cobro, en concepto de multas, a inicio y fin de ejercicio, que impidió conocer la cifra de derechos reconocidos pendientes de cobro que debió contabilizarse; b) el destino dado a los ingresos en concepto de tasas y de multas; y c) la composición, con detalle de expedientes, de las cifras globales de gestión de expedientes sancionadores facilitada por el organismo (punto 1.16).

Configuración jurídica del Organismo Autónomo Jefatura Central de Tráfico

9.4.- En cuanto a la configuración jurídica de la JCT como organismo autónomo cabe destacar: a) no fue creado por ley, en contra de lo establecido en la normativa reguladora de dichos organismos; y b) carecía de estatutos que regulen sus órganos de dirección, competencias, patrimonio asignado y recursos que lo financien, régimen presupuestario y económico financiero, de intervención, control financiero y contabilidad. La JCT se definía en el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, como el órgano a través del cual el Ministerio del Interior ejercía las funciones que dicha norma le atribuía (puntos 2.3 a 2.7).

9.5.- La Dirección General de Tráfico era el órgano a través del cual el Ministerio del Interior ejercía sus competencias sobre la JCT, según lo establecido en el artículo 10 del Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero. La Dirección General de Tráfico ejercía, en relación con el organismo las siguientes funciones: la programación estratégica, la gestión de sus recursos humanos y la gestión presupuestaria y económica. En la práctica, la Dirección General de Tráfico se identificaba

²⁹ Con posterioridad a la redacción del Anteproyecto la DGT ha incorporado a las estadísticas publicadas en la web información sobre los ingresos por sanciones desglosados por provincias y por radares fijos.

con la Jefatura Central de Tráfico, actuando con la autonomía propia de los organismos autónomos (punto 2.7).

9.6.- A la fecha de la redacción del presente informe, y tras la entrada en vigor del nuevo texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, y del Real Decreto 770/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, se mantiene la indefinición en la configuración del organismo Jefatura Central de Tráfico y la confusión entre sus competencias y las de la Dirección General de Tráfico (punto 2.12).

Análisis presupuestario y financiero de los ingresos de la Jefatura Central de Tráfico

9.7.- Los importes consignados en la liquidación del Capítulo 3 “Tasas, precios públicos y otros ingresos” del presupuesto de ingresos como derechos reconocidos (978.324.266 euros) no representan la situación real del organismo en cuanto a sus derechos de cobro, debido a que la JCT contabiliza los derivados de la imposición de sanciones económicas cuando son abonadas, lo que implica no dejar constancia contable del importe de las multas firmes y pendientes de cobro. A juicio del Tribunal, esta práctica supone el incumplimiento de los principios de devengo y de imputación de la transacción al ejercicio en que nace el derecho a cobrar, así como la norma de registro y valoración 16ª del PGCP (puntos 3.2 y 3.6).

9.8.- Según los datos facilitados por la DGT, con fuente en el sistema informático de gestión de sanciones, el importe de la deuda por multas pendiente de cobro a 31/12/2015 ascendería a 524.031.310 euros, de los cuales 472.616.472 euros corresponderían a la deuda en tramitación en vía ejecutiva, y 51.414.839 euros a la deuda pendiente de cobro en vía voluntaria. Sin embargo, el Tribunal no ha podido dar total fiabilidad a dichas cifras, por los motivos indicados en el punto 3.9 del informe (punto 3.8).

9.9.- La mayor parte del importe liquidado por las tasas (489.382.233 euros) se contabilizaron como derechos de contraído previo en el momento en que el sujeto pasivo presentaba la solicitud acreditando el pago previo de la tasa. Como recaudación neta en dicho concepto se registraban los importes transferidos por la AEAT a lo largo del ejercicio (433.584.710 euros), lo que dio lugar a que en la liquidación del presupuesto figuren derechos pendientes de cobro por importe de 55.797.523 euros (obtenido por diferencia entre las dos cifras anteriores), que no reflejan la realidad al no estar soportado por relaciones individualizadas de tasas (punto 3.12).

9.10.- En el ejercicio 2015, la suma de los ingresos por tasas y multas (969.905.482 euros) superó en 294.651.007 euros al total de gastos asumidos por la JCT, dando lugar a un superávit por dicho importe. En el ejercicio se efectuó una transferencia de 376.135.136 euros al Tesoro para su utilización en la financiación genérica de los Presupuestos Generales del Estado, cantidad que fue financiada con superávit del ejercicio, por importe de 136.135.136 euros, y por remanentes de ejercicios anteriores, por importe de 240 millones de euros (punto 3.14).

9.11.- No ha sido posible determinar hasta qué punto el superávit del ejercicio y la consiguiente transferencia al Tesoro procede de un exceso de recaudación de las tasas o de la falta de aplicación de las multas a los gastos ordenados por la ley. En cualquier caso, las cifras expuestas en el punto anterior podrían suponer un incumplimiento legal, dado que: a) Si el superávit y la transferencia al Tesoro obedecieran a un exceso de recaudación de las tasas con respecto al

coste del servicio, se podría estar incumpliendo los artículos 7 y 19.2 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, que exigen la correspondencia del importe de las tasas con el coste del servicio o actividad a que se refieran; b) Si el superávit y la consiguiente transferencia obedecen a que el importe de las multas recaudadas no se destina íntegramente a la financiación de actuaciones en materia de seguridad vial, prevención de accidentes de tráfico y ayuda a las víctimas, se estaría incumpliendo la disposición adicional tercera de la Ley 18/2009, de 23 de noviembre (punto 3.15).

Gestión de los ingresos en concepto de tasas

9.12.- De acuerdo con los datos facilitados por el organismo, la JCT/DGT tramitó en 2015 un total de 30.136.814 tasas, por las que recaudó 562.813.882 euros. Se han observado las siguientes deficiencias en relación con el cumplimiento de los requisitos establecidos para la delimitación de las tasas en la Ley 8/1989, de 13 de abril: a) la JCT/DGT no ha aportado ningún estudio o análisis de costes que soporte las tarifas de las tasas aprobadas en términos de cumplimiento del principio de equivalencia establecido en el artículo 7; y b) tampoco se ha aportado al Tribunal de Cuentas la memoria económico financiera sobre el coste o valor del servicio o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de las tasas, exigida en el artículo 20 de dicha ley (puntos 4.2, 4.3 y 4.10).

9.13.- El hecho imponible de las tasas de tráfico lo constituye la realización de las actividades o la prestación de los servicios por la JCT/DGT, especificados en el artículo 6 de la Ley 16/1979. En 2015 se aplicaron en la gestión de las tasas 23 tarifas diferentes para otros tantos hechos imponibles. El 92% de la recaudación (516.313.037 euros), correspondió a las tasas devengadas por los siguientes cinco hechos imponibles: a) cambios de titularidad de permisos de circulación, b) expedición de permisos de circulación, c) obtención del permiso de conducción, d) anotación en el registro de vehículos del resultado de la ITV, y e) prórroga de la vigencia de permisos y licencias de conducción (puntos 4.6, 4.12 y 4.13).

9.14.- De acuerdo con los procedimientos establecidos en la JCT/DGT, los sujetos pasivos deben acreditar en cualquier solicitud de servicio o actividad gravada por tasa el pago previo de la misma, lo que garantiza que no se presten dichos servicios sin el abono de la tasa correspondiente (punto 4.9).

9.15.- El procedimiento de gestión de las tasas más utilizado en el ejercicio fiscalizado era el de autoliquidación, mediante la utilización del modelo 791, aprobado por el artículo 4 de la Orden EHA de 4 de junio de 1998. En estos casos interviene la AEAT en la recaudación, realizándose los ingresos en cuentas restringidas de recaudación abiertas en entidades colaboradoras. Posteriormente, la AEAT transfiere la recaudación a la cuenta de la JCT en el Banco de España. Mediante este sistema se recaudaron en el ejercicio fiscalizado 489.382.233 euros, que representaron el 87% de la recaudación total por tasas del ejercicio (puntos 3.12, 4.16 y 4.17).

9.16.- Las excepciones a este sistema correspondían a la tasa por anotación del resultado de la inspección técnica de vehículos en el Registro de Vehículos, y a las tasas abonadas por transferencia desde el extranjero. En el primer caso, las personas, organismos o estaciones que realicen la inspección actúan como sujetos pasivos sustitutos del contribuyente, debiendo repercutir el importe de la tasa a quienes soliciten los servicios de inspección. Los sujetos pasivos sustitutos ingresaban directamente la recaudación en la cuenta de la JCT en el Banco de España.

Por este procedimiento se recaudaron en el ejercicio fiscalizado 73.390.294 euros (puntos 4.20, 4.33 y 4.36).

9.17.- En líneas generales se estima suficiente el sistema de control establecido en la JCT/DGT sobre la recaudación de las tasas. La verificación de la correspondencia de las tasas ingresadas por la AEAT con las registradas en la aplicación informática de ingresos cuando los interesados presentan la solicitud del servicio, da lugar a procesos muy laboriosos que la JCT/DGT atiende con escasos recursos humanos (puntos 4.21 a 4.32).

9.18.- Por el contrario, en el sistema de control de la recaudación de la tasa por anotación del resultado de la ITV en el Registro de Vehículos, se detectaron importantes deficiencias entre las que cabe destacar: a) la falta de contraste de los ingresos realizados en la cuenta del Banco de España con las liquidaciones mensuales que deben presentar los sujetos pasivos; y b) la inexistencia de procedimientos normalizados para conciliar dichas liquidaciones con la información sobre ITV disponible en el Registro de Vehículos de la JCT/DGT (puntos 4.35 a 4.40).

Gestión de ingresos en concepto de multas

9.19.- En el ejercicio fiscalizado la JCT/DGT tramitó 4.826.246 denuncias, recaudando 407.508.877 euros en concepto de multas. Según la información facilitada, el 62% de los expedientes sancionadores iniciados en 2015 tuvo su origen en denuncias tramitadas por el Centro de Tratamiento de Denuncias Automatizadas, y el 38% restante, en denuncias tramitadas por las jefaturas provinciales (puntos 5.10 y 5.14).

9.20.- La JCT/DGT no ha acreditado el cumplimiento en el ejercicio fiscalizado de la disposición adicional tercera de la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, según la cual el importe de las sanciones económicas obtenidas por infracciones a la ley en el ámbito de la Administración General del Estado debía destinarse íntegramente a la financiación de actuaciones y servicios en materia de seguridad vial, prevención de accidentes de tráfico y ayuda a las víctimas. Los datos genéricos aportados fueron insuficientes para aceptarlos como explicación válida y, por otra parte, el importe total de los gastos especificados por la JCT/DGT es inferior en 10.130.901 euros al de la recaudación neta del ejercicio en concepto de multas (puntos 5.11 a 5.13).

9.21.- La JCT/DGT dispone de una aplicación informática para la gestión de los expedientes sancionadores denominada PSAN. El sistema abarca todas las fases de la tramitación de un expediente sancionador, desde la denuncia hasta la finalización del expediente, incluyendo, en su caso, alegaciones y recursos. Los principales datos de la gestión de expedientes sancionadores fueron los siguientes: a) La deuda total pendiente de cobro a 31/12/2014 ascendía a 545.049.096 euros, de los cuales el 93% estaba en vía ejecutiva y el 7% en voluntaria. El 98% de la deuda calificada como en voluntaria era anterior al ejercicio 2013, por lo que pudiera estar en situación de prescripción; b) el volumen de la gestión de multas en el ejercicio fiscalizado estaba compuesto por un total de 7.077.911 expedientes, cuya deuda conjunta ascendía a 1.226.106.299 euros; c) de dicha deuda, el 32% fue recaudada, el 25% se dio de baja por otros motivos, y el 43% restante, quedaba pendiente de cobro al final del ejercicio 2015; d) los cobros con reducción de deuda, procedentes de procedimientos abreviados, representaron el 91% del total de cobros en voluntaria; y e) al final del ejercicio 2015 quedaban pendientes de cobro 2.221.448 expedientes, por importe de 524.031.310 euros. El 90% de dicho importe (472.616.472 euros) se encontraba en vía ejecutiva y el 10% (51.414.838 euros) en periodo voluntario (puntos 5.7 y 5.21).

9.22.- El Tribunal no ha podido verificar los datos facilitados por la JCT/DGT sobre la gestión de expedientes, dado que no se ha aportado la base de datos con los listados de expedientes que soportaran la información global facilitada. Del contraste de los datos de PSAN con la información contable resulta que la aplicación informática recogía un importe de multas recaudadas inferior en 15.622.055 euros al contabilizado. La JCT/DGT no ha aportado la explicación solicitada por el Tribunal acerca de las razones de dicha diferencia (puntos 5.16 y 5.17).

9.23.- En el sistema de seguimiento por la JCT/DGT de las multas no cobradas en periodo voluntario se han observado algunas deficiencias, entre las que cabe destacar: a) la falta de actuaciones sobre los expedientes no validados por la AEAT (puntos 5.32 a 5.35); y b) la falta de incorporación al PSAN de parte de los resultados de la gestión recaudatoria realizada por la Agencia (puntos 5.38 a 5.40).

Análisis de la recaudación de tasas y multas

9.24.- En el ejercicio 2015 la JCT tenía abiertas siete cuentas bancarias con las que operaba para la gestión de los ingresos del organismo. La cuenta principal era la del Banco de España, que recibía ingresos directos procedentes de: a) la recaudación realizada por la AEAT correspondiente a las tasas tramitadas mediante autoliquidación con el modelo 791; b) la recaudación asimismo realizada por la AEAT en concepto de cobro de multas en vía ejecutiva; y c) la recaudación realizada por las estaciones de ITV en concepto de tasas por anotación de ITV en el registro de vehículos. A la cuenta del Banco de España se transferían además periódicamente los ingresos realizados en seis cuentas de recaudación abiertas en una entidad financiera privada: dos para recaudación de tasas, tres de multas, y una para otros ingresos (puntos 6.1 a 6.5).

9.25.- La cuenta denominada “Tasas. Pago con tarjeta”, destinada a recoger transitoriamente los ingresos realizados por este sistema en las oficinas de la JCT, no contaba con la autorización de la AEAT exigida en los artículos 21 del Reglamento General de Recaudación y 12 de la Orden MEH de 4 de junio de 1998, y su funcionamiento no se ajustaba a lo establecido en el Reglamento General de Recaudación para las cuentas de recaudación de los organismos autónomos (puntos 6.7 y 6.9).

9.26.- En la JCT/DGT no se realizaban periódicamente estados de situación de tesorería agregados para todo el organismo. Trimestralmente se elabora un estado para las cuentas “Tasas extranjero” y “Otros ingresos”, y otro para las cuentas “Tasas pago con tarjeta”, “Multas tarjeta”, “Multas ventanilla Banco” y “Sanciones extranjero”. La información contenida en los estados no incluía, por tanto, la recaudación ingresada directamente en el Banco de España (punto 6.10).

Cumplimiento de las recomendaciones contenidas en anteriores informes del Tribunal de Cuentas

9.27.- En relación con la tasa por anotación de las inspecciones técnicas de vehículos, la JCT/DGT no ha cumplido la recomendación 7 del informe de fiscalización de los Procedimientos de Gestión y Control de Tasas en el Sector Público Estatal, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 15 de julio de 2004, que indicaba lo siguiente: “El Tribunal de Cuentas recomienda un mayor rigor a los órganos gestores y recaudadores de tasas para el cumplimiento escrupuloso de la normativa aplicable, así como para el establecimiento de controles adecuados, suficientes y

eficaces, con el objetivo de minimizar los riesgos inherentes a los procesos de liquidación y recaudación de tales ingresos” (puntos 7.1 a 7.3).

9.28.- No ha sido cumplida tampoco por el Gobierno la recomendación del Tribunal de Cuentas contenida en el Informe de fiscalización de las Inversiones de la Jefatura Central de Tráfico en Seguridad Vial, ejercicio 2002, aprobado por el Pleno del Tribunal el 24 de octubre de 2006, que indicaba lo siguiente: “Es de todo punto necesario que se regularice, por la vía legal oportuna, la situación jurídica de la Jefatura Central de Tráfico y de la Dirección General de Tráfico. En todo caso, deben regularse los máximos órganos de dirección de la Jefatura, funciones y competencias, distribución de competencias entre sus órganos de dirección, servicios centrales y periféricos, relaciones con la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, patrimonio que se le asigna y recursos económicos, así como el régimen relativo a recursos humanos, patrimonio y contratación. La regulación de los extremos señalados permitirá solucionar su irregular organización actual en relación con sus órganos directivos y competencias, además del cumplimiento de la legalidad con la total adecuación de la Jefatura a las disposiciones de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado”. A la fecha de redacción del presente informe continúa pendiente la regularización jurídica de la JCT a la que también instó la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas en su Resolución del 24 de abril de 2007, en la que se instaba al Gobierno a avanzar en la regularización jurídica de la JCT y de la DGT (puntos 7.4 a 7.6).

X.- RECOMENDACIONES

10.1.- El Tribunal reitera, en primer lugar, el contenido de la recomendación al Gobierno recogida en el informe de fiscalización de las Inversiones de la Jefatura Central de Tráfico en Seguridad Vial, ejercicio 2002, aprobado por el Pleno del Tribunal el 24 de octubre de 2006, entendiéndose que debe proceder a regular, por norma con rango de ley, la Jefatura Central de Tráfico delimitando su situación jurídica respecto de la Dirección General de Tráfico. Deben regularse los máximos órganos de dirección de la Jefatura, funciones y competencias, distribución de competencias entre sus órganos de dirección, servicios centrales y periféricos, relaciones con la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, patrimonio que se le asigna y recursos económicos, así como el régimen relativo a recursos humanos, patrimonio y contratación. La regulación de los extremos señalados permitirá solucionar la indeterminación en que persiste su organización en relación con sus órganos directivos y competencias, además de la total adecuación de la Jefatura a las disposiciones de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

10.2.- El Tribunal de Cuentas recomienda a la JCT/DGT realizar los necesarios estudios sobre el coste de los servicios gravados por las tasas a fin de garantizar el principio de equivalencia, revisando, en su caso, las tarifas aprobadas.

10.3.- El Tribunal de Cuentas recomienda a la JCT/DGT establecer procedimientos que permitan identificar y evaluar los gastos realizados en materia de seguridad vial, prevención de accidentes de tráfico y ayuda a las víctimas, garantizando que el importe de las multas de tráfico se destine a la financiación de dichos gastos.

10.4.- A fin de simplificar los procedimientos de gestión y control de las tasas, el Tribunal recomienda a la JCT/DGT analizar la conveniencia de generalizar el sistema de recaudación de

estos ingresos en periodo voluntario mediante cuentas restringidas de recaudación propias, solicitando, en su caso, a la AEAT, conforme a lo previsto en los artículos 5 y 12 de la Orden EHA de 4 de junio de 1998, la apertura de las cuentas necesarias.

10.5.- Se recomienda asimismo a la JCT/DGT mejorar el sistema de control sobre las tasas por anotación del resultado de la inspección técnica en el registro de vehículos de la DGT, a fin de garantizar la exactitud de las liquidaciones presentadas por los sujetos pasivos sustitutos del contribuyente y su correspondencia con los ingresos realizados. La JCT/DGT debería establecer sistemas que permitan utilizar a tales efectos la información disponible en el Registro de vehículos.

10.6.- Finalmente, el Tribunal recomienda a la JCT/DGT un mayor rigor en el seguimiento de las multas no abonadas en periodo voluntario, a fin de garantizar la exigencia de su cobro.

Madrid, 20 de julio de 2018

EL PRESIDENTE

Ramón Álvarez de Miranda García

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1. TASAS DE LA JEFATURA CENTRAL DE TRÁFICO VIGENTES EN 2015

ANEXO 2. GESTIÓN DE SANCIONES 2015

INGRESOS DE LA JEFATURA CENTRAL DE TRÁFICO,
EJERCICIO 2015

Anexo 1-1/2

TASAS DE LA JEFATURA CENTRAL DE TRÁFICO VIGENTES EN 2015

Código	Descripción	Importe (euros)	Recaudación 2015 (euros)
GRUPO I PERMISOS DE CIRCULACIÓN			323.766.485,80
1.1	Expedición de permisos de circulación.	95,80	142.599.515,00
1.2	Expedición de licencias de circulación de ciclomotores y cambios de titularidad de los mismos.	26,70	3.323.176,50
1.3	Tramitación de solicitud de autorizaciones complementarias de circulación y sus modificaciones previstas en el artículo 14 del Reglamento General de Vehículos: incluido en el importe de la tasa cualquier modificación de la autorización inicial.	127,50	4.587.945,60
1.4	Permisos y autorizaciones de carácter temporal para traslados y pruebas de vehículos y autorizaciones especiales en razón del vehículo o utilización de la carretera.	19,80	526.474,40
1.5	Cambios de titularidad de permisos de circulación.	53,40	172.546.529,40
1.6	Cambio de titularidad del permiso de circulación por operaciones de fusión, escisión o aportación no dineraria de ramas de actividad de entidades de sus titulares.	9,50	182.844,90
GRUPO II PERMISOS PARA CONDUCCIÓN			87.200.947,50
2.1	Obtención del permiso de conducción de cualquier clase, previa realización de exámenes o por canje que requiera la realización de pruebas prácticas de conducción.	90,30	83.554.762,20
2.2	Obtención de licencias de conducción.	42,70	24.430,40
2.3	Obtención de permisos o licencias de conducción por haber perdido el crédito de puntos o por canje, cuando este no requiera la realización de pruebas prácticas de conducción.	27,70	3.621.754,90
GRUPO III CENTROS DE FORMACIÓN Y RECONOCIMIENTO DE CONDUCTORES			724.207,00
3.1	Autorización de apertura y funcionamiento o inscripción de escuelas particulares de conductores o secciones de las mismas, de otros centros de formación, o de centros de reconocimiento de conductores.	424,60	283.624,40
3.2	Modificación de la autorización de funcionamiento por alteración de los elementos personales o materiales de las escuelas particulares de conductores o secciones de las mismas, de otros centros de formación, o de centros de reconocimiento de conductores: con o sin inspección.	42,70	354.373,60
3.3	Expedición de certificados de aptitud para Directores y Profesores de Escuelas Particulares de Conductores y otras titulaciones cuya expedición este atribuida a la Dirección General de Tráfico, así como duplicados de los mismos.	96,00	86.209,00

INGRESOS DE LA JEFATURA CENTRAL DE TRÁFICO,
EJERCICIO 2015

Anexo 1-2/2

Código	Descripción	Importe (euros)	Recaudación 2015 (euros)
GRUPO IV OTRAS TARIFAS			151.108.873,41
4.1	Anotaciones de cualquier clase en los expedientes, suministro de datos, certificaciones, cotejos, copias auténticas cuando no proceda la expedición de duplicado, desglose de documentos y sellado de cualesquiera placas o libros.	8,30	22.569.106,30
4.2	Inspección practicada en virtud de precepto reglamentario (con un máximo de dos al año).	76,80	10.137,60
4.3	Prórroga de vigencia de los permisos y licencias de conducción. En caso de obligación de solicitud de prórroga de vigencia de un permiso o autorización administrativa para conducir (incluida la de ciclomotores), con mayor frecuencia a la que normalmente corresponde por edad, se aplica una bonificación variable en función del tiempo por el que se concede, como se enumera a continuación:	23,50	44.221.936,90
4.3.1	Prórroga de vigencia de permisos u otras autorizaciones para conducir (BTP ³⁰) hasta 1 año (80% descuento).	4,70	132.803,20
4.3.2	Prórroga de vigencia de permisos u otras autorizaciones para conducir (BTP) hasta 2 años (60% descuento).	9,40	198.895,80
4.3.3	Prórroga de vigencia de permisos u otras autorizaciones para conducir (BTP) hasta 3 años (40% descuento).	14,10	763.959,10
4.3.4	Prórroga de vigencia de permisos u otras autorizaciones para conducir (BTP) hasta 4 años (20% descuento).	18,80	129.715,00
4.4	Duplicados de permisos y licencias de conducción y de circulación.	20,00	7.531.635,20
4.5	Otras autorizaciones otorgadas por el Organismo.	10,10	1.527.947,10
4.6	Anotación del resultado de la inspección técnica de vehículos en el Registro de Vehículos de la Jefatura Central de Tráfico, en los casos que exista obligación reglamentaria de realizar la citada inspección.	3,90	73.391.799,21
4.7	Prestación de servicios de escolta, control y regulación de la circulación de vehículos que por sus características técnicas o en razón de las cargas que transportan exceden de las masas y dimensiones máximas autorizadas o transitan a velocidades inferiores a las mínimas reglamentariamente establecidas, efectuados por los Agentes de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil. Tarifa: euros por hora y agente destinado a la prestación del servicio.	32,20	630.938,00

³⁰ Permiso para taxis, ambulancias, otros vehículos de emergencia y escolares. Suprimido con efecto 01/01/2016.

Anexo 2-1/2

INGRESOS DE LA JEFATURA CENTRAL DE TRÁFICO,
EJERCICIO 2015

ANEXO 2 GESTIÓN DE SANCIONES 2015

PROVINCIA SANCIONADORA	PENDIENTES DE COBRO A 31/12/2014		ALTAS EN 2015		ANULACIONES Y OTRAS BAJAS 2015		RECAUDADO EN 2015		PENDIENTES DE COBRO A 31/12/2015	
	Nº expedientes	Importe	Nº expedientes	Importe	Nº expedientes	Importe	Nº expedientes	Importe	Nº expedientes	Importe
Albacete	29.923	5.989.301,64	45.562	6.943.387,56	10.003	3.219.195,99	39.257	4.068.003,64	27.706	5.645.489,57
Alicante	94.334	25.206.371,05	152.741	24.536.304,67	36.216	12.331.552,15	125.989	13.521.009,63	92.124	23.890.113,94
Almería	53.109	15.584.658,88	51.876	11.435.029,03	17.219	6.509.941,77	41.249	5.744.109,92	50.623	14.765.636,22
Asturias	52.223	9.896.303,12	144.881	15.786.681,29	12.935	5.114.717,99	130.791	10.498.987,38	56.281	10.069.279,04
Ávila	16.846	3.457.600,18	37.083	5.203.293,49	5.115	1.954.851,22	33.082	3.372.830,23	16.638	3.333.212,22
Badajoz	34.112	7.856.412,28	75.677	9.460.678,52	11.749	3.773.682,33	66.623	6.001.294,59	33.730	7.542.113,88
Baleares (Islas)	59.946	15.615.436,78	112.471	17.686.868,03	23.085	7.652.138,87	92.759	10.775.620,20	61.662	14.874.545,74
Burgos	29.048	6.266.062,47	93.416	11.562.510,70	9.231	3.528.196,08	84.822	8.125.970,73	30.094	6.174.406,36
Cáceres	23.137	4.619.366,31	73.386	8.075.764,22	9.447	2.988.848,63	65.616	5.415.204,20	22.997	4.291.077,70
Cádiz	66.967	17.966.767,52	121.243	22.623.491,98	28.431	10.701.951,95	90.888	10.498.886,71	74.360	19.389.420,84
Cantabria	34.993	7.922.946,26	85.321	11.594.402,02	10.238	4.384.733,36	74.574	7.199.976,73	37.658	7.932.638,19
Castellón	43.725	12.173.645,66	64.366	9.959.475,43	14.625	5.188.381,27	56.505	5.872.800,77	40.198	11.071.939,05
Ceuta	11.740	3.368.326,69	6.702	1.863.063,44	3.841	1.648.723,29	4.948	655.477,76	10.537	2.927.189,08
Ciudad Real	35.509	7.994.216,73	110.299	12.364.375,87	15.000	4.753.894,34	94.517	7.650.584,75	38.801	7.954.113,51
Córdoba	39.802	8.601.054,33	92.306	13.240.471,75	15.812	5.550.212,94	80.177	7.849.546,61	39.024	8.441.766,53
Coruña (A)	46.552	14.131.443,23	166.546	22.826.420,96	18.917	8.084.092,06	149.470	15.183.572,42	48.619	13.690.199,71
Cuenca	33.800	7.481.909,38	92.816	9.886.715,02	13.555	3.656.274,04	85.598	7.047.983,65	29.876	6.664.366,71
Granada	63.067	14.613.675,37	98.394	17.438.154,54	24.455	8.781.500,56	79.520	8.921.807,78	62.856	14.348.521,57
Guadalajara	21.158	4.790.475,58	66.125	7.969.848,06	9.877	3.065.886,62	58.366	5.103.866,75	20.714	4.590.570,27
Huelva	33.513	9.079.629,59	58.740	10.340.364,67	15.633	5.764.015,92	48.211	5.251.680,96	31.780	8.404.297,38
Huesca	17.291	3.953.816,51	101.639	10.286.662,02	7.356	2.412.204,64	92.923	7.591.747,19	20.161	4.236.526,70
Jaén	39.181	8.027.761,13	67.914	10.400.462,79	15.674	5.144.869,02	55.657	5.749.790,84	38.164	7.533.564,06
León	25.829	6.001.554,56	74.397	9.423.099,88	9.338	3.361.122,59	67.676	6.327.290,35	24.974	5.736.241,50
Lugo	20.831	4.738.270,00	94.029	9.859.773,63	8.545	2.964.545,85	84.631	6.653.601,70	23.035	4.979.896,08

Anexo 2-2/2

 INGRESOS DE LA JEFATURA CENTRAL DE TRÁFICO,
EJERCICIO 2015

PROVINCIA SANCIONADORA	PENDIENTES DE COBRO A 31/12/2014		ALTAS EN 2015		ANULACIONES Y OTRAS BAJAS 2015		RECAUDADO EN 2015		PENDIENTES DE COBRO A 31/12/2015	
	Nº expedientes	Importe	Nº expedientes	Importe	Nº expedientes	Importe	Nº expedientes	Importe	Nº expedientes	Importe
Madrid	332.110	88.180.988,96	598.165	79.449.763,93	103.221	35.717.823,44	503.987	47.338.723,42	343.297	84.574.206,03
Málaga	103.309	28.187.811,41	362.758	46.028.569,42	75.693	21.503.170,27	270.785	23.768.296,20	130.957	28.944.914,36
Melilla	4.812	1.414.760,91	2.543	1.021.687,41	1.193	632.862,99	1.579	334.942,80	5.019	1.468.642,53
Murcia	108.441	29.136.416,53	178.622	24.039.205,08	25.513	9.577.315,17	155.096	14.395.063,29	114.245	29.203.243,15
Navarra	56.131	14.780.222,46	142.393	18.433.082,98	15.869	6.338.195,31	129.199	12.420.711,69	57.365	14.454.398,44
Ourense	14.673	3.828.469,32	50.284	6.389.509,38	6.027	2.348.723,56	45.075	4.110.289,81	14.908	3.758.965,33
Palencia	11.431	2.296.767,53	35.100	4.096.396,52	3.322	1.244.868,66	32.766	3.025.541,84	11.088	2.122.753,55
Palmas (Las)	60.318	18.383.109,79	75.370	16.425.113,59	27.815	11.518.263,87	64.615	9.198.643,66	49.078	14.091.315,85
Pontevedra	42.795	11.947.503,74	197.819	22.707.640,10	16.633	6.931.776,09	177.213	15.879.773,16	50.566	11.843.594,59
Rioja (La)	18.767	4.827.574,25	49.092	6.142.630,50	5.913	2.412.366,09	44.059	4.042.728,79	19.305	4.515.109,87
Salamanca	13.670	3.465.712,13	39.214	5.584.041,13	5.200	2.084.846,84	35.031	3.584.726,58	13.568	3.380.179,84
Santa Cruz de Tenerife	70.348	16.626.086,26	54.917	11.508.212,64	20.530	7.674.732,88	48.005	6.691.893,92	61.569	13.767.672,10
Segovia	16.984	4.036.097,13	58.750	6.676.695,50	6.311	2.306.762,43	53.546	4.610.989,70	17.006	3.795.040,50
Sevilla	77.471	14.908.640,19	299.823	50.155.158,48	91.448	31.845.633,39	222.169	17.769.973,76	87.139	15.448.191,52
Soria	12.458	2.135.884,75	30.548	3.328.425,37	3.000	955.972,72	28.073	2.452.694,78	12.429	2.055.642,62
Teruel	16.769	3.469.713,19	58.585	6.930.350,56	6.508	2.163.734,64	54.246	4.936.813,26	15.855	3.299.515,85
Toledo	51.094	13.392.212,12	102.417	14.173.513,96	18.411	6.338.826,36	87.153	8.430.416,15	51.421	12.796.483,57
Valencia	147.252	37.674.813,45	244.324	38.532.076,58	47.036	18.211.935,30	206.017	21.595.058,40	148.651	36.399.896,33
Valladolid	21.159	5.595.457,06	73.272	8.891.688,05	8.885	3.267.926,17	66.001	5.845.632,72	21.148	5.373.586,22
Zamora	16.522	3.897.382,71	56.540	7.030.222,93	6.762	2.427.546,27	51.581	4.936.026,57	15.782	3.564.032,80
Zaragoza	49.275	11.526.467,45	107.420	12.745.919,28	16.384	4.755.621,02	95.205	8.829.966,18	48.440	10.686.799,53
TOTAL	2.172.025	545.049.096,59	4.905.886	681.057.202,96	857.971	302.794.436,95	4.175.260	399.280.552,17	2.221.448	524.031.310,43