

## **UF1816: Procedimiento de gestión de los tributos**

Elaborado por: Gorka Zamarreño Aramendía

Edición: 5.0

**EDITORIAL ELEARNING S.L.**

ISBN: 978-84-16360-93-2 • Depósito legal: MA 329-2015

No está permitida la reproducción total o parcial de esta obra bajo cualquiera de sus formas gráficas o audiovisuales sin la autorización previa y por escrito de los titulares del depósito legal.

Impreso en España - Printed in Spain

# Presentación

## Identificación de la Unidad Formativa

Bienvenido a la Unidad Formativa **UF1816: Procedimiento de gestión de los tributos**. Esta Unidad Formativa pertenece al Módulo Formativo MF1786\_3: Gestión administrativa de los procedimientos de aplicación de los tributos, que forma parte del Certificado de Profesionalidad ADGD0110: Asistencia en la gestión de los procedimientos tributarios de la familia de Administración y Gestión.

## Presentación de los contenidos

La finalidad de esta Unidad Formativa es enseñar al alumno a realizar las actividades de formalización, seguimiento y archivo de los expedientes tributarios de los contribuyentes, comprobar las declaraciones y autoliquidaciones, así como comprobar las obligaciones formales y materiales de los contribuyentes adscritos a las Unidades de Módulos verificando los cálculos y modificando los datos, en su caso, de acuerdo con las normas establecidas, para su correcto cumplimiento.

Para ello, se analizará la gestión administrativa, archivo de expedientes y documentación tributaria, las normas comunes sobre actuaciones y procedimientos tributarios, y por último se profundizará en las actuaciones y procedimientos de gestión tributaria.

## Objetivos de la Unidad Formativa

Al finalizar esta Unidad Formativa aprenderás a:

- Aplicar técnicas y procedimientos de formalización, seguimiento y archivo de los expedientes tributarios, identificando los distintos documentos que lo forman y los soportes aplicables.
- Aplicar técnicas de comprobación y verificación de datos de las declaraciones y autoliquidaciones de los contribuyentes, en función de los distintos procedimientos de gestión tributaria.

# Índice

UD1. Gestión administrativa y archivo de expedientes y documentación tributaria .....	9
1.1. Formación de expediente y carpeta fiscal.....	11
1.1.1. Concepto y composición .....	18
1.1.2. Apertura de expedientes y carpetas fiscales .....	36
1.1.3. Seguimiento de expedientes y carpetas fiscales .....	47
1.1.4. Técnicas de formación de expediente .....	49
1.2. El archivo de los expedientes tributarios .....	54
1.2.1. Clases de archivos.....	59
1.2.2. Técnicas de archivo .....	68
1.2.3. Actualización y seguimiento de forma convencional e informática.....	76
1.2.4. Actualización y seguimiento de forma convencional e informática.....	77
1.2.5. Actualización y seguimiento de forma convencional e informática .....	79
1.2.6. Mantenimiento, actualización y expurgo del archivo .....	85
1.3. Técnicas de acceso a la información archivada .....	89
1.4. Formas de discreción en la gestión administrativa de expedientes tributarios y sus archivo .....	93

UD2. Normas comunes sobre actuaciones y procedimientos tributarios .....	109
2.1. Organización de las administraciones tributarias .....	111
2.1.1. Estatal .....	117
2.1.2. Autonómica .....	131
2.1.3. Local .....	154
2.2. La Agencia Estatal de la Administración Tributaria .....	161
2.2.1. Naturaleza .....	163
2.3. La gestión tributaria.....	206
2.3.1. Concepto y finalidad.....	211
2.3.2. Funciones.....	218
2.4. Fases de los procedimientos tributarios .....	225
2.4.1. Iniciación .....	228
2.4.2. Instrucción.....	232
2.4.3. Finalización .....	235
2.5. El domicilio fiscal.....	241
2.5.1. Concepto y requisitos .....	245
2.6. Las liquidaciones tributarias practicadas por la Administración.....	257
2.6.1. Concepto y clases .....	259
2.7. La obligación de resolver.....	264
2.7.1. Plazos de resolución .....	272
2.7.2. Efectos de la falta de resolución expresa.....	287
2.8. La prueba .....	299
2.8.1. Concepto y clases .....	306
2.9. La denuncia pública.....	336
2.10. La prescripción .....	337
2.10.1. Concepto y plazos.....	343
2.10.2. Supuestos de interrupción .....	348
UD3. Actuaciones y procedimientos de gestión tributaria .....	361
3.1. Organización del departamento de gestión tributaria.....	363
3.1.1. Funciones.....	365
3.2. Los procedimientos de gestión tributaria .....	372
3.2.1. Procedimiento de devolución iniciado por autoliquidación, solicitud o comunicación de datos.....	375
3.2.2. Procedimiento iniciado mediante declaración .....	379

# Índice

3.2.3. Procedimiento de verificación de datos .....	380
3.2.4. Procedimiento de comprobación de valores.....	389
3.2.5. Procedimiento de comprobación limitada.....	399
3.2.6. Otros procedimientos de gestión tributaria.....	409
3.3. Elaboración de fichas de discrepancias cuantitativas .....	418
3.4. Actuaciones de control del cumplimiento de obligaciones periódicas de IVA, IRPF y otros .....	420
3.5. Programas de Gestión Tributaria y de ayuda al contribuyente.....	425
Glosario .....	437
Soluciones.....	441
Anexo .....	443

Área: Administración y gestión

# UD1

Gestión administrativa y  
archivo de expedientes y  
documentación tributaria

- 1.1. Formación de expediente y carpeta fiscal
  - 1.1.1. Concepto y composición
  - 1.1.2. Apertura de expedientes y carpetas fiscales
  - 1.1.3. Seguimiento de expedientes y carpetas fiscales
  - 1.1.4. Técnicas de formación de expediente
- 1.2. El archivo de los expedientes tributarios
  - 1.2.1. Clases de archivos
  - 1.2.2. Técnicas de archivo
  - 1.2.3. Actualización y seguimiento de forma convencional e informática
  - 1.2.4. Actualización y seguimiento de forma convencional e informática
  - 1.2.5. Actualización y seguimiento de forma convencional e informática
  - 1.2.6. Mantenimiento, actualización y expurgo del archivo
- 1.3. Técnicas de acceso a la información archivada
- 1.4. Formas de discreción en la gestión administrativa de expedientes tributarios y sus archivo

## 1.1. Formación de expediente y carpeta fiscal

La actividad administrativa constituye en la actualidad uno de los pilares básicos de una organización.

Dicha actividad cobra aún mayor importancia cuando las que las desarrollan son administraciones públicas. En este sentido, será preciso partir del concepto de actividad administrativa en el sector público.



Entendemos por **actividad administrativa pública** toda actuación de la Administración Pública, que está siempre orientada al mejor funcionamiento del poder público y al mejor funcionamiento de la Administración en ejercicio de dicho poder.

---

La actividad administrativa suele ser indudablemente muy compleja, pudiendo llegar a incluir gran número de niveles y conceptos, muchos de los cuales serán objeto de estudio en estas páginas.

Dos son los sectores que podemos distinguir en toda actividad administrativa:

- |    |   |
|----|---|
| a. | Servicios de producción administrativa. |
| b. | Servicios de estudio.                   |

Los servicios de producción administrativa se consagran con frecuencia a actividades repetitivas y habituales tales como contabilidad, facturación, etc.

Se trata de servicios cuyas actividades se enmarcan en protocolos en los que se immobilizan determinados tipos de acciones. Este tipo de servicios constituyen más de las tres cuartas partes de la actividad administrativa global de una organización.

Los servicios de estudio son aquellos que tienen un objetivo determinado dentro de la organización. Ello supone que dichos servicios se desarrollan bajo pedido. Uno de los casos más frecuentes de los servicios de estudio son los servicios de organización, o de mercadotecnia (marketing..

En el ámbito del desarrollo de las actividades de administración, ha sido este último tipo de servicios el que más ha proliferado en empresas y organizaciones.

El aumento de estos servicios de asistencia se ha producido tanto en servicios tradicionales como en servicios novedosos para las organizaciones.

Entre los servicios relacionados con las nuevas actividades se encuentran muchos influencia de los sistemas de implementación incorporados a lo largo del siglo XX por las multinacionales americanas. Cabe destacar los siguientes:

- |    |                            |
|----|----------------------------|
| a. | Auditoría (audit).         |
| b. | Mercadotecnia (marketing). |
| c. | Planeamiento (planning).   |

De los servicios administrativos prestados por las organizaciones existen igualmente otros de carácter más tradicional. Podemos reseñar, entre otros:

- |    |                              |
|----|------------------------------|
| a. | Inspección                   |
| b. | Presupuesto                  |
| c. | Contratación                 |
| d. | Control de gestión           |
| e. | Organización de departamento |

El expediente es una forma documental que corresponde a un conjunto de escritos o actuaciones administrativas que se van sucediendo y se compilan cronológicamente en un mismo asunto, desde la iniciación hasta la terminación del procedimiento.

Aunque la realidad muestre lo contrario, el expediente debe ser una forma documental de excepción que sólo debe usarse cuando los procedimientos lo requieran, las reglamentaciones o las autoridades expresamente lo determinen, en casos de peticiones sujetas a controversias o por tratarse de asuntos o recursos cuya sustanciación y decisión exija ineludiblemente mantener reunidos todos los antecedentes.

No se formará expediente con aquellos documentos que por su naturaleza no tengan relación directa con un acto administrativo ni lo hagan necesario, ni sea de ellos menester para la sustanciación de un trámite.

Especialmente quedan comprendidos en esta prohibición las cartas, las circulares y los memorandos.

Tampoco se formará expediente con aquellos asuntos que se tramiten exclusivamente por medio de formularios.

Una correcta aplicación de esta disposición evita la formación de numerosos expedientes y el trabajo consiguiente.

Ello permite limitar la sustanciación de expedientes a aquellos asuntos que se documentan por escrito siempre que sea necesario mantener reunidas todas las actuaciones para resolverlo. Se iniciarán a instancia de persona interesada o por resolución administrativa, las que formarán cabeza del mismo.



Suele recomendarse el fijar criterios claros con las personas responsables y autorizadas a crear expedientes.

---

El estudio de los procedimientos o trámites administrativos permite definir las etapas necesarias para el cumplimiento de los mismos, así como las distintas alternativas de información que debe incluirse por cada una de las unidades intervintentes.

Esto posibilitará el diseño de formularios que contemplen dichas necesidades y que ayuden, no sólo a direccionar el trámite del asunto, sino también a plantear las posibles respuestas que se deben dar a la temática y, muchas veces, permite bajar el nivel de decisión, acelerando y simplificando el trámite.

De igual forma un formulario es una herramienta útil a la delegación de la toma de decisiones, ya que permite establecer el nivel jerárquico más adecuado en que se deben resolver las cuestiones tratadas en un asunto.

La resolución de asuntos a través de expedientes trae aparejado, en muchos casos, carencias en las decisiones que se toman.

Se hace dificultoso el intercambio fluido de datos, la negociación y por tanto el arribo a soluciones más aplicables.

Esta realidad ha propiciado como práctica habitual desde hace más de 10 años, crear comisiones que estudien, resuelvan e informen en conjunto sobre situaciones que involucran más de una repartición ya sea dentro del propio organismo o con otros organismos, y tienen carácter repetitivo.

La revisión de los expedientes, en general, nos muestra que se registran numerosas delegaciones y consultas, muchas veces dentro de una misma unidad, que no aportan información a la decisión de esa gestión. Es más, constituyen un atentado al principio de economía en los procedimientos administrativos.

Es práctica generalizada que, con el ánimo de salvar responsabilidades sobre pérdidas de documentos o tiempos de retención de los mismos, se registren los recibos y entregas en el propio documento.

Esta medida podría permitir:

- |    |   |
|----|---|
| a. | Eliminar tiempos improductivos en la tramitación de los expedientes.                                  |
| b. | Reducir el costo en horas-empleado público.   |
| c. | Mejorar y abaratar la utilización de papel.   |
| d. | Redactar un sólo informe por cada unidad interviniente, que puede ser refrendado con más de una firma |
| e. | Controlar periódicamente la delegación del expediente.  |

Es frecuente que los funcionarios que elevan solicitudes, proyectos o producen informes o dictámenes repitan textos de informes anteriores de ese expediente o extracten el contenido de los mismos y lo incluyan en su propio informe.

Ello trae como consecuencia informes largos, reiterativos, a veces con muy poco contenido nuevo a lo ya dicho.



Se recomienda ser prudentes a la hora de delegar las funciones encomendadas, o de hacer consultas improductivas o reiterativas. Tampoco deben solicitarse informes imprecisos que sean innecesarios y no aporten nada nuevo al expediente.

El trámite administrativo común que se realiza en la Administración Pública es exce-  
sivamente formalista. Este formalismo acentúa la importancia del trámite por encima  
de la razón de la gestión y muchas veces ese respeto extremo a lo documentado  
perjudica la oportunidad de la decisión que se toma.



En la Administración Pública, si bien sigue siendo importante el factor formal de las ac-  
tuaciones, existe una tendencia a dar primacía a lo material sobre el elemento formal.

---

Hechas estas consideraciones generales en torno al expediente en el procedimiento  
administrativo común, nos detendremos en la formación del expediente en los proce-  
dimientos de carácter tributario.

En el transcurso de los procedimientos tributarios los funcionarios encargados de las  
actuaciones deberán abrir un expediente en el que se incorporará la documentación  
que soporte la fundamentación del procedimiento.

En dicho expediente se harán constar los siguientes elementos:

- |    |   |
|----|---|
| a. | Hechos u omisiones que se hubieran apreciado tras el examen de la docu-<br>mentación. |
| b. | Informes sobre cumplimiento o incumplimiento de normas tributarias.                   |
| c. | Informes sobre situación patrimonial del sujeto pasivo.                               |

El expediente deberá ser elaborado conforme a lo previsto en la normativa tributaria  
y tendrá relación con la calidad en la ejecución de los procedimientos tributarios que  
serán desarrollados para dar cumplimiento a los objetivos y fines que le son propios a  
la Administración Tributaria.

La formación del expediente de la Administración Tributaria, que en parte tiene elementos comunes con los expedientes elaborados por un servicio de administración y gestión fiscal y contable privada, se realizará de acuerdo con los siguientes objetivos:

- |    |  |
|----|--|
| a. | Determinar que los datos obtenidos y que pasarán a formar parte del expediente lo han sido conforme a las normas y disposiciones legales.                    |
| b. | Garantizar que dichos datos son reales y fidedignos y que, de tratarse de reproducciones gráficas, son copia fiel y exacta de documentos legales y vigentes. |

Los objetivos descritos deberán estar dirigidos a una serie de finalidades materiales que se circunscriben dentro de la obligación de la Administración Tributaria de supervisión y control de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.

En concreto, dichas finalidades se orientan a demostrar los siguientes hechos:

- |    |   |
|----|---|
| a. | Que el contribuyente ha cumplido con sus obligaciones tributarias en tanto presentación de la autoliquidación o declaración preceptiva en forma y dentro de los plazos previstos por la normativa correspondiente.  |
| b. | Que el contribuyente ha declarado correctamente los datos relacionados con el hecho imponible, base imponible y ha calculado correctamente la cuota y deuda tributaria.   |
| c. | Que la declaración y datos incluidos en ella por el contribuyente son coherentes con otras declaraciones previas o con las declaraciones informativas que hubiese sido preceptivo presentar ante la Administración Tributaria.                                      |
| d. | Que la cuota y deuda tributaria derivada de la correspondiente autoliquidación o declaración presentada por el contribuyente ha sido efectivamente liquidada o abonada por éste.  |
| e. | Que, de haberse otro tipo de procedimientos derivados de la referida autoliquidación o declaración, se han incorporado al mismo la documentación necesaria y se ha notificado fehacientemente al contribuyente sobre el inicio y tramitación de dichas actuaciones. |
| f. | Que, de haberse finalizado los referidos procedimientos, se ha puesto fin a ellos conforme a lo previsto en la normativa tributaria y tiene conocimiento de ello el contribuyente.  |

La carpeta fiscal constituye la herramienta de consulta al contenido del expediente tributario.

En la carpeta fiscal podrá accederse a la siguiente información:

a.	Nombre y apellidos del sujeto pasivo.
b.	NIE del sujeto pasivo.
c.	Domicilio fiscal.
d.	Domicilio a efectos de notificaciones.
e.	Censos en los que está inscrito el sujeto pasivo.
f.	Procedimientos activos.
g.	Procedimientos cerrados.
h.	Deudas tributarias pendientes.

El acceso a la carpeta fiscal, inicialmente restringido a los funcionarios y demás personal de la Administración Tributaria, se está permitiendo paulatinamente a los propios obligados tributarios y resto de Administraciones Públicas a través de la página web de la Administración Tributaria correspondiente.

Para poder acceder a la carpeta fiscal se requerirá disponer de certificado digital o DNI electrónico. Dicho requisito es necesario por ser preciso tener que identificar correctamente al ciudadano en su acceso a la información de carácter personal.

Respecto a la información accesible a los ciudadanos en la carpeta fiscal, se pueden consultar los datos del obligado tributario, su inclusión en censos, los procedimientos abiertos, las deudas pagadas y las deudas pendientes de pago. Existen Administraciones Tributarias que permiten al sujeto pasivo incluso la posibilidad de realizar el pago en el procedimiento de recaudación de los tributos, tanto en su modalidad de voluntaria como ejecutiva, y la obtención de certificados y justificantes de pago.

Ha de tenerse en cuenta que la información de que se dispone en la carpeta fiscal se encuentra actualizada a la fecha de acceso a la misma y se encuentra referida a los tributos y recursos de las entidades cuya recaudación realice la Administración Tributaria correspondiente.

En la carpeta fiscal figurará igualmente la información acerca de pago de deudas pendientes, realizado tanto de forma presencial como telemática.

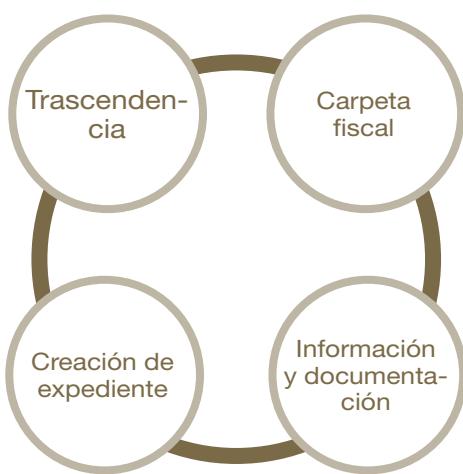


El estado de las deudas pendientes de pago que se hubiesen pagado a través de la entidad bancaria de forma presencial no serán actualizadas en la carpeta fiscal hasta que se haya remitido dicha comunicación de pago a la misma.

### 1.1.1. Concepto y composición

Si, como ya hemos expuesto, la carpeta fiscal viene a materializar toda la información y documentación que se encuentra integrada en el expediente, nos debemos remitir siempre a ella para conocer el estado de cualquier tipo de procedimiento relacionado con el obligado tributario.

El criterio de creación de la carpeta fiscal, sigue al establecido para la creación de cada expediente tributario, esto es, cada carpeta se compone de documentación e información referida a un concreto obligado tributario.



Desde el punto de vista material, no cabe discusión acerca de la naturaleza de la información que debe integrar la carpeta. Tratándose como se trata de un conjunto de documentación que tiene como objeto calificar la situación jurídica del sujeto obligado con respecto a determinadas obligaciones tributarias, debe tenerse en cuenta que dicha información siempre deberá tener trascendencia tributaria.

Dicha alusión a la trascendencia tributaria de la documentación que integra el expediente tributario y la carpeta fiscal, nos lleva a estudiar qué documentos tienen, a efectos de la Administración Tributaria, dicha trascendencia.

Los documentos con trascendencia tributaria serán objeto de análisis y estudio preferente por parte de los órganos de gestión, por considerarse los mismos como el principal elemento del expediente y de la carpeta fiscal.



**Carpeta fiscal:** Son documentos con trascendencia tributaria todos aquellos que pueden considerarse objeto de una obligación tributaria formal.

---

En virtud de lo establecido por la Ley General Tributaria acerca de las obligaciones tributarias formales, podrán considerarse documentos con trascendencia tributaria los siguientes:

1.	Declaraciones censales.
2.	Número de Identificación Fiscal.
3.	Declaraciones.
4.	Autoliquidaciones.
5.	Comunicaciones.
6.	Libros de contabilidad.
7.	Facturas.
8.	Documentos y justificantes relacionados con las facturas.
9.	Otros libros, registros, documentos o información que el obligado tributario deba conservar en relación con el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
10.	Certificados de retenciones o ingresos.

## Declaraciones censales

La declaración censal sirve para comunicar los datos de cada obligado tributario en el censo de empresarios, profesionales y retenedores, que se encuentra regulado en los artículos 4 a 8 del RGAT. Las personas o entidades que desarrollen o vayan a desarrollar actividades empresariales o profesionales en territorio español o bien que satisfagan rendimientos sujetos a retención deberán comunicar a través de las declaraciones censales (modelos 036 o modelo 037). Su alta en el Censo de empresarios, profesionales y retenedores, las modificaciones que se produzcan en su situación tributaria, y particularmente la modificación del domicilio fiscal o social, así como la baja en dicho censo.

Con independencia de que la persona jurídica o entidad solicitante esté o no obligada a la presentación de la declaración censal de alta en el censo de empresarios, profesionales y retenedores, empleará el modelo 036 para solicitar que se le asigne un número de identificación fiscal provisional o definitivo.

La asignación de dicho número de identificación fiscal, a solicitud del interesado o de oficio, determinará su inclusión automática en el censo de obligados tributarios.

Sin embargo, las personas físicas que deban formar parte del censo de empresarios, profesionales y retenedores podrán utilizar el modelo 037 de declaración censal simplificada, cuando cumplan las siguientes condiciones:

a.	Sean residentes en España
b.	Tengan asignado un NIF
c.	No tengan condición de gran empresa
d.	No actúen por medio de representante
e.	Su domicilio social coincida con el de gestión administrativa
f.	No estén incluidos en los regímenes especiales del Impuesto sobre el Valor Añadido, a excepción del régimen simplificado, del especial de la agricultura, ganadería y pesca, y del especial de recargo de equivalencia o figuren inscritos en el registro de operadores intracomunitarios (ROI) o en de devolución mensual del IVA