



BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

X Legislatura

Pamplona, 24 de enero de 2022

NÚM. 6

S U M A R I O

SERIE G:

Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:

—Informe de fiscalización sobre “Servicios de pago telemático de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).

**Serie G:
INFORMES, CONVOCATORIAS E INFORMACIÓN PARLAMENTARIA**

Informe de fiscalización sobre “Servicios de pago telemático de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”, emitido por la Cámara de Comptos

En sesión celebrada el día 15 de noviembre de 2021, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

La Cámara de Comptos ha emitido un informe de fiscalización sobre “Servicios de pago telemático de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 205 del Reglamento del Parlamento de Navarra en relación con el artículo 8 c) de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, SE ACUERDA:

1.º Darse por enterada del contenido del informe de fiscalización sobre “Servicios de pago telemático de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra” (10-21/CCO-00016).

2.º Ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

Pamplona, 15 de noviembre de 2021

El Presidente: Unai Hualde Iglesias

Informe de fiscalización sobre “Servicios de pago telemático de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”, emitido por la Cámara de Comptos

ÍNDICE

- I.** Introducción (Pág. 3).
- II** Servicios de pago telemático de la ACFN (Pág. 3).
 - II.1. Datos generales (Pág. 3).
 - II.2. Sistemas de información (Pág. 6).
 - II.3. Marco regulador aplicable (Pág. 6).
- III.** Objetivos, alcance y limitaciones de la fiscalización (Pág. 7).
- IV.** Conclusiones y recomendaciones (Pág. 8).
 - IV.1. Conclusión sobre el control interno (pag. 9).
 - IV.2. Conclusión final y recomendaciones (Pág. 12).
- Anexo. Arquitectura tecnológica de los sistemas de los servicios de pago telemático de la ACFN (Pág. 15).

I. INTRODUCCIÓN

La Cámara de Comptos incluyó en su programa anual de fiscalización un informe sobre los servicios de pago telemático de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (ACFN en adelante).

El informe se estructura en cuatro epígrafes incluida esta introducción; en el segundo se describen aspectos generales relacionados con los servicios de pago telemático en la ACFN; el tercero describe los objetivos, alcance y limitaciones del presente informe, y el cuarto y último, contiene las conclusiones y recomendaciones del trabajo realizado. Incluye además un anexo con el esquema tecnológico global de los sistemas de pago a la ACFN.

El trabajo de campo se inició en junio de 2020 y finalizó en agosto de 2021¹ y fue realizado por un equipo integrado por un técnico superior en sistemas informáticos, un técnico de grado medio en sistemas informáticos y una auditora, con la colaboración de los servicios jurídicos y administrativos de la Cámara de Comptos.

Agradecemos al personal de la Hacienda Foral de Navarra (HFN en adelante) y de la Dirección General de Telecomunicaciones y Digitalización (DGTD en adelante) y el personal de otras entidades que participa en tareas de gestión de los servicios de pago telemático con esta dirección, a las asesorías Pyramide Asesores S.L., ACYSE Asesores, Izarra Asesores S.L., a la empresa GSE Software y a la notaria María Madrid la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

De conformidad con lo previsto en el artículo 11.2 de la Ley Foral 19/1984, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, los resultados de este trabajo se pusieron de manifiesto, con el fin de que formularan alegaciones, a las personas que ocupaban los siguientes cargos:

- Consejera del Departamento de Economía y Hacienda.
- Dirección Gerencia del Organismo Autónomo Hacienda Foral de Navarra.
- Consejero del Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital.

Transcurrido el plazo fijado, no se han presentado alegaciones al informe.

II. SERVICIOS DE PAGO TELEMÁTICO DE LA ACFN

II.1. DATOS GENERALES

La ACFN pone a disposición de la ciudadanía varios mecanismos para facilitar los pagos que debe realizar. Estos pagos están relacionados en un 98 por ciento con el cumplimiento de obligaciones fiscales y van destinados a la HFN, y el dos por ciento restante, a otros departamentos en los que se abonan tasas o precios públicos.

Los pagos a la ACFN, si bien pueden realizarse en metálico, se abonan principalmente a través de servicios de pago telemático que son de tres tipos:

- Domiciliaciones: en el caso de los impuestos, la HFN elabora un cuaderno bancario y lo remite a las entidades bancarias para que se hagan los cargos en las cuentas del contribuyente.
- Pago por pasarela: en este caso se utilizan unos servicios online que proporcionan las entidades bancarias a la ACFN para poder efectuar cargos en las cuentas del contribuyente.
- Tarjeta: esta opción se utiliza en todos los departamentos a excepción de la HFN donde no es factible actualmente realizar pagos de declaraciones de impuestos por este medio.

Los pagos telemáticos realizados en el periodo 2018-2020, según las categorías anteriores, fueron los siguientes:

¹ Los motivos por los que la duración del trabajo de campo se ha demorado tanto en el tiempo son explicados en el epígrafe III de este informe.

(el importe en miles)

Modalidad		2018	2019	2020	% Var. 2020/2018	% Var. 2020/2019
Domiciliación	Nº pagos	520.206	554.414	561.123	8	1
	Importe	1.379.961	1.616.701	1.849.952	34	14
Pasarela	Nº pagos	97.489	94.600	94.648	-3	0,1
	Importe	450.624	366.606	331.788	-26	-9
Tarjeta	Nº pagos	26.097	50.370	34.773	33	-31
	Importe	1.152	1.571	1.564	36	-0,4
Total pagos	Nº pagos	643.792	699.384	690.544	7	-1
	Importe	1.831.736	1.984.878	2.183.305	19	10

En 2020 se realizaron 690.544 pagos, cifra que es un siete por ciento superior a la de 2018 y un uno por ciento inferior a la de 2019. Si bien el número de pagos experimenta esta evolución, el importe abonado en estos pagos alcanzó los 2.183,31 millones importe que creció un 19 y un diez por ciento respecto a 2018 y 2019.

Los pagos por domiciliación supusieron en 2020 el 81 por ciento y su importe el 84,7 por ciento del total recibido por la ACFN; los realizados a través de la pasarela supusieron el 14 por ciento del total y la cantidad asociada a los mismos el 15,2 por ciento. Los pagos tramitados por tarjeta son residuales y suponen el cinco por ciento del total y su importe tan solo el 0,1 por ciento.

A continuación, describimos el procedimiento de gestión de cada opción.

Procedimiento de gestión de pagos por domiciliaciones

El proceso comienza cuando el contribuyente o el colaborador² confecciona la declaración del impuesto por el que va a tributar. La declaración se puede realizar mediante un formulario de la página web de la HFN, o mediante un programa de ayuda, que remite la declaración a los servidores informáticos de este organismo.

Una vez finalizado el plazo de presentación de declaraciones del impuesto, con los datos de las declaraciones ya grabados, la HFN elabora un cuaderno bancario CB19-14 que es remitido a las entidades bancarias. Posteriormente, las entidades bancarias devuelven quincenalmente otro cuaderno bancario CB 65-Anexo III, en el que figuran los pagos de los contribuyentes. La HFN trata este fichero y en un proceso de aplicación de pagos completa los datos de las declaraciones con el justificante del resultado de los pagos.

En este caso, el contribuyente o el colaborador no recibe ningún aviso sobre si el pago se ha realizado o no de manera adecuada, sin que se pueda consultar esta información en la página web de consultas de declaraciones de la HFN.

Todas las entidades bancarias financieras aceptan esta modalidad de pago.

Procedimiento de gestión de pagos por pasarela

El proceso comienza de la misma forma que en el caso anterior cuando el contribuyente o el colaborador confecciona la declaración del impuesto por el que va a tributar. La declaración se puede realizar de las formas descritas en el procedimiento de pagos por domiciliaciones.

Existen dos aspectos que condicionan el procedimiento de gestión de los pagos por pasarela: el momento en el que se realiza el pago y el escenario en el que se ordena. A continuación, describimos las distintas opciones que se pueden producir teniendo en cuenta estos aspectos.

² El colaborador es aquella persona física o jurídica que ha suscrito un acuerdo de colaboración con la HFN por el que se les autoriza a presentar y pagar declaraciones de impuestos en nombre de otras personas.

- El momento en el que se realiza el pago, que se determina en la normativa de cada impuesto, condiciona el proceso existiendo dos posibilidades:

a) Pago previo: se utiliza para aquellos impuestos en los que es necesario pagar previamente a la presentación de la declaración, como es el caso del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

El procedimiento se inicia con la elaboración de la declaración que contiene los datos necesarios para el pago; a continuación, se envía a la entidad bancaria la orden de pago a través de los servicios online; si la orden de pago se ejecuta adecuadamente, la entidad bancaria devuelve a la HFN un Número de Referencia Completo (NRC) como justificante del pago. Este dato se añade al resto de la información de la declaración, y es entonces cuando se procede a su presentación, obteniendo en este momento un número de declaración, que se devuelve al contribuyente o colaborador y que sirve como justificante de la presentación.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) ha implantado un nuevo modo de generación del NRC online por el cual este número es generado por la propia AEAT en lugar de por los bancos; esto implica un mayor control de la administración sobre los NRCs emitidos, evitando problemas que se producen debido a la generación de estos números por las entidades bancarias. Actualmente, la HFN está iniciando los pasos para la implantación de este NRC online.

b) Pago posterior: en estos casos, el pago se produce tras haber presentado y grabado la declaración.

Tras la grabación, se obtiene un número de declaración, y, posteriormente, se intenta tramitar el pago; este intento puede realizarse, a elección del contribuyente, en dos momentos diferentes:

1. Pago inmediato: en aquellos casos en los que el intento de pago se produzca inmediatamente tras haberse grabado la declaración.

2. Pago diferido al último día: en aquellos casos en los que el intento se realice el día final de la campaña de tributación del impuesto.

Si se recibe la respuesta positiva de la entidad bancaria del pago, se completa la declaración ya grabada con el NRC, dejándose rastro de los posibles errores que hayan podido existir, si el pago ha sido fallido. Esta respuesta, tanto en sentido positivo como negativo, se remite al contribuyente o el colaborador indicando en su caso el motivo del error.

- Existen tres escenarios en los que se ordena el pago que también condicionan el procedimiento que son:

a) Pago en nombre propio: el contribuyente ordena el pago y es titular de la cuenta de cargo.

b) Pago en representación: la persona colaboradora ordena el cargo en la cuenta del contribuyente del importe de la declaración.

c) Pago en provisión de fondos: la persona colaboradora ordena el cargo del importe de la declaración del contribuyente en una de sus cuentas y posteriormente se lo cobra.

Combinando el momento del pago y el escenario en el que se ordena, surgen distintas posibilidades con las peculiaridades de cada caso, sin que todas las entidades bancarias permitan realizar pagos de todas estas formas. De hecho, en la actualidad solo se pueden realizar pagos por pasarela a través de nueve entidades bancarias y en algunos casos concretos, como los pagos en representación, solo es factible realizarlos en cuatro entidades.

Procedimiento de gestión de pagos con tarjeta

Este sistema no es aplicable actualmente a los pagos de las declaraciones de impuestos que se hagan a la HFN por diversos motivos técnicos y organizativos, y se utiliza en el resto de la ACFN. Existen dos formas de pago con tarjeta: mediante datáfono virtual y por datáfono físico.

El datáfono físico se usa para el pago de prestación de algunos servicios como la atención sanitaria a personas extranjeras en las fiestas de San Fermín.

En el caso del datáfono virtual, existe un sistema de ingresos no tributarios (INT) desde el que se generan cartas de pago para otros sistemas que se integran con él. Las aplicaciones redirigen

los pagos a un formulario que da la opción al cargo en cuenta o a pagar con tarjeta mediante este datáfono. Este tipo de datáfono funciona a través de la plataforma de pago Redsys y con una sola entidad bancaria que es la que gestiona el cargo en la cuenta del ordenante y el abono a la ACFN. Tras el pago con tarjeta, la información que llega de Redsys es muy escasa y es la entidad bancaria la que añade datos sobre la transacción que se está pagando.

II.2. SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Considerando las cifras sobre el número de pagos e importe, analizamos a continuación los sistemas de información involucrados en los pagos realizados a la HFN.

El diseño de la arquitectura tecnológica que da soporte al sistema de pagos telemáticos de la ACFN es el que se refleja en el Anexo que acompaña a este informe; es complejo y para que funcione correctamente, es necesario que todos los subsistemas involucrados, realicen sus tareas y se integren adecuadamente entre sí.

Los mecanismos que proporciona la HFN son de dos tipos: servicios y aplicaciones propias (formularios web para presentar declaraciones individuales o programas de ayuda para elaborar y presentar lotes de declaraciones), y servicios de integración que permiten que aplicaciones de software comerciales se integren con los servicios propios de este organismo. Esta segunda opción implica que la presentación, pago e incluso consulta de declaraciones de impuestos, se haga directamente desde estas aplicaciones de forma integrada con los servicios de la HFN.

En la infraestructura tecnológica de la ACFN actualmente conviven tres sistemas para presentar declaraciones (dos antiguos y uno nuevo) y dos sistemas para realizar pagos (uno antiguo y otro nuevo); existen tantos sistemas porque cada modelo de impuesto se diseñó en un momento del tiempo distinto y, al no existir personal suficiente de perfil informático, se mantienen activos todos los sistemas sin que se produzca una migración a uno único.

Para realizar los pagos, se utilizan una serie de servicios que acceden a las declaraciones que están, en su caso, pendientes de pagar para intentar cobrarlas, dejando rastro en todo caso en los sistemas involucrados.

En el caso de las domiciliaciones, existen programas que realizan las siguientes funciones: generar el fichero que se envía a las entidades bancarias, gestionar el fichero que se recibe de éstas con el resultado de los pagos efectivamente efectuados y conciliar estos pagos con las declaraciones correspondientes.

Toda esta información, proveniente tanto de pagos en pasarela como de domiciliaciones y del sistema que sea (antiguo o nuevo), se consolida en el Sistema de Información de Tributos (SIT) donde se realiza la gestión de los impuestos para su aplicación posterior al sistema de Contabilidad Auxiliar de Terceros (CAT) y su contabilización en el presupuesto en SAP GE21.

II.3. MARCO REGULADOR APLICABLE

El marco básico regulador aplicable a la gestión de los servicios de pago telemático de la ACFN es el siguiente:

- Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria de Navarra.
- Decreto Foral 177/2001, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Recaudación de la Comunidad Foral de Navarra.
- Orden Foral 80/2008, de 23 de abril, del consejero de Economía y Hacienda, por la que se desarrolla parcialmente el Reglamento de Recaudación de la Comunidad Foral de Navarra en materia de domiciliación bancaria de pagos relativos a determinadas declaraciones-liquidaciones y autoliquidaciones tributarias.
- Orden Foral 130/2009, de 29 de junio, del consejero de Economía y Hacienda, por la que se aprueba el acuerdo de colaboración externa para realizar en representación de terceras personas la presentación por vía telemática de declaraciones, comunicaciones y otros documentos tributarios y la tramitación telemática del pago de deudas tributarias.

- Orden Foral 59/2019, de 20 de noviembre, de la consejera de Economía y Hacienda, por la que se fijan los plazos y fechas para el ingreso de fondos y presentación de documentos y envíos telemáticos por las entidades colaboradoras en la recaudación de la Hacienda Foral de Navarra para el año 2020.

III. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN

El objetivo de este trabajo es evaluar los sistemas de información implicados en la gestión de los servicios de pago telemático de la ACFN y su integración con los servicios de declaraciones de la HFN. Se trata de determinar si el grado de eficacia de los controles existentes en dichos sistemas, tanto en las aplicaciones informáticas como en los procedimientos manuales, aporta un nivel de confianza razonable, garantiza la correcta ejecución de los procedimientos de la gestión analizada y reduce el riesgo de errores o irregularidades.

El alcance temporal de nuestro trabajo se centra en el periodo 2018-2020 y para realizarlo hemos analizado la siguiente información:

- Sistemas involucrados en la gestión de los servicios de pago telemático de la ACFN y en particular los relacionados con los pagos realizados a la HFN dada su relevancia en el conjunto.
 - Un total de 2.327.009 declaraciones de modelos de impuestos que requieren pago.
 - Un total de 2.033.720 pagos realizados a la HFN durante 2018, 2019 y 2020 por valor de 6.000 millones.
 - Un total de 19.466.752 trazas de seguimiento de declaraciones y 498.931 de pagos.
 - Una muestra de tickets de resolución de problemas relacionados con los servicios de pago telemático de la ACFN tanto del Centro de Atención al Usuario (CAU) como del servicio de soporte que presta la Sociedad Tracasa Instrumental S.L. a los servicios de pago telemático referidos al ámbito temporal señalado en el punto anterior.
- Información reportada por las asesorías y fabricantes de software mencionados en el epígrafe I de este informe, sobre problemas e incidencias ocurridas durante el proceso de presentación de declaraciones y pago telemático en el periodo temporal señalado.

Para poder evaluar los sistemas involucrados hemos llevado a cabo 39 controles, de los cuales diez son generales y 29 referidos a la aplicación del procedimiento de gestión de los servicios de pago telemático.

Los controles generales están relacionados con la infraestructura global de tecnología informática de la entidad sin ser específicos de una aplicación. Son las políticas y procedimientos que se aplican a los sistemas de información, que ayudan a asegurar su correcto funcionamiento y proporcionan, si funcionan adecuadamente, una garantía razonable sobre la seguridad, disponibilidad, integridad y confidencialidad de la información y posibilitan que los controles de las aplicaciones puedan funcionar adecuadamente.

Los controles de aplicación son aquellos que tienen por finalidad asegurar la integridad, exactitud y validez de las transacciones y datos durante todo el proceso (manual o automatizado) de las operaciones de gestión de los servicios de pago telemático. Deben asegurar razonablemente que todas las transacciones son iniciadas, autorizadas, procesadas y registradas de forma completa, adecuada y oportuna, así como el cumplimiento de la normativa aplicable.

En la realización de nuestro trabajo nos hemos encontrado con las siguientes limitaciones que motivaron el retraso en la realización de nuestro trabajo:

- Se produjo una demora significativa por parte de la HFN en la concesión del acceso a los datos por cuestionar el alcance y tamaño de las muestras que se pretendían analizar.
- La concesión inicial que obtuvo esta Cámara de acceso a los datos fue restringida ya que la DGTD creó unas vistas (conjunto de resultados de una consulta almacenada en las bases de datos) que nos permitía visualizar solo determinada información. Estas vistas presentaron muchos problemas por omitir datos necesarios para la realización de nuestro trabajo y constatamos que mostraban información de forma errónea; ante esta situación, fue necesario realizar múltiples y

continuas correcciones de las vistas, por lo que los datos necesarios no estuvieron disponibles hasta transcurridos varios meses.

La razón de que estas vistas fueran erróneas fue el desconocimiento por parte del personal informático de todos los detalles relacionados con la estructura y contenido de la información de los sistemas de declaración y pago telemático. Al respecto señalamos que existe una gran diversidad de sistemas creados y mantenidos por personal diferente a lo largo del tiempo. Esto implica que el personal encargado del mantenimiento actualmente de estos servicios desconozca algunos aspectos del funcionamiento de otros sistemas antiguos, pero que continúan en funcionamiento.

- Durante la realización del análisis de los controles nos hemos encontrado con las siguientes limitaciones: el personal de la HFN desconoce el funcionamiento de todos los servicios al margen del SIT; por otro lado, el personal que atiende los servicios de pago es diferente al que se ocupa de los servicios de declaraciones por lo que no existe un conocimiento integrado de ambos sistemas; además, la disponibilidad del personal informático que domina cada área ha sido escasa dado que atiende, además de a los sistemas de pago telemático de la HFN, a los del resto de departamentos de la ACFN.

Todo esto ha supuesto que, a pesar del gran esfuerzo realizado por el personal de la HFN y el personal informático, la realización de nuestro trabajo se haya demorado significativamente y que no hayamos obtenido respuesta a algunas de las cuestiones planteadas por falta de disponibilidad y/o conocimiento por parte de ese personal. Así, de los 39 controles planteados cinco no han podido ser revisados.

A pesar de las limitaciones anteriores, hemos podido alcanzar las conclusiones descritas en el epígrafe IV de este informe que no hubieran cambiado si hubiéramos podido revisar todos los controles planteados.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Responsabilidad de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra

La responsabilidad de la gestión de los servicios de pago telemático y de declaraciones y de su integración es de la DGTD, que debe establecer los sistemas de control interno que consideren necesarios, para proporcionar una garantía razonable de que los datos de los sistemas de información cumplan con las cinco dimensiones de la seguridad de la información: confidencialidad, integridad, disponibilidad, autenticidad y trazabilidad.

La HFN es responsable de supervisar y controlar que toda la información de declaraciones y pagos se recibe y se integra adecuadamente.

Responsabilidad de la Cámara de Comptos de Navarra

Nuestra responsabilidad es alcanzar conclusiones basadas en nuestra fiscalización en relación con la gestión de los servicios de pago telemático y su integración con los sistemas que hacen uso de ellos.

Para ello, hemos llevado a cabo la misma de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo y en especial los establecidos en las GPF-OCEX 5300, 5330, 5340 y 5370 referidas a la auditoría de los sistemas de información, a la revisión de los controles generales de tecnologías de información, a la revisión de los controles de aplicación y a la realización de pruebas de datos. Dichos principios exigen que cumplamos los requerimientos de ética, así como que planifiquemos y ejecutemos la auditoría de forma que obtengamos tanto un conocimiento adecuado de los procedimientos empleados en la gestión de los servicios de pago telemático, los riesgos existentes y los controles implantados para mitigarlos (automáticos o manuales), como una seguridad razonable de que la información esté libre de incorrecciones materiales y resulta, en todos los aspectos significativos, conforme con la normativa vigente.

Una fiscalización requiere la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los procedimientos empleados en la gestión y sobre el cumplimiento de los aspectos relevantes establecidos en la normativa durante los ejercicios fiscalizados.

Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos tanto de incorrección material, debida a fraude o error, como de incumplimientos significativos de la legalidad. Al efectuar dichas valoraciones del riesgo, el auditor tiene en cuenta el control interno relevante para la gestión analizada, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias.

Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para poder alcanzar una conclusión sobre la gestión de los servicios de pago telemático de la ACFN.

IV.1. CONCLUSIÓN SOBRE EL CONTROL INTERNO

Hemos analizado 39 controles obteniendo el siguiente resultado:

	Efectivo	Efectivo con recomendaciones	No efectivo	No validado	Total
Nº controles generales	1	3	6	-	10
Nº controles específicos de aplicación	4	10	10	5	29
Total controles	5	13	16	5	39

El 46 por ciento de los controles (18) se pueden calificar como efectivos, si bien sobre 13 de ellos consideramos necesario mejorar en algún aspecto, el 41 por ciento no efectivos (16) y el 13 por ciento restante (cinco) no ha podido ser validado.

Controles generales

- Sobre los controles no efectivos

a) Los cambios en las aplicaciones no son probados por las unidades organizativas solicitantes de una manera apropiada antes de la puesta en producción sin que conste un registro de estas pruebas.

b) Los jobs (trabajos) y tareas programadas de los servicios de pago y del sistema de domiciliaciones no son monitorizados adecuadamente.

c) No consta un registro de los cambios realizados en las bases de datos.

d) A pesar de que existe una separación de entornos bien definida, los despliegues en producción³ se realizan siempre manualmente.

- Sobre los controles efectivos con recomendaciones

a) En algún caso no consta que se hayan autorizado los cambios en las aplicaciones antes de su desarrollo.

b) La monitorización de los jobs y tareas programadas del paso de información al SIT no está procedimentada y no consta evidencia de su realización.

c) Durante el transcurso de nuestra auditoría, se detectaron algunos usuarios en los servidores de base de datos y en los grupos de Windows asociados que no debieran estar por distintos motivos, si bien estas deficiencias ya han sido subsanadas.

³ Se entiende despliegue en producción como todas aquellas actividades que hacen que un sistema de software esté disponible para su uso.

Controles específicos de aplicación

- *Sobre los controles no efectivos*

a) Durante cinco días, se mantuvo activo el pago telemático con una entidad bancaria a pesar de que todos los pagos se devolvían como fallidos, aunque el cargo se hubiera realizado correctamente, sin que la HFN fuera consciente de ello. Esta circunstancia, unida al hecho de que dicha entidad no realiza la comprobación de intento de pago duplicado, motivó que se produjeran pagos duplicados, situación que se resolvió transcurrido el periodo mencionado.

b) Existen casos en los que se producen errores excepcionales de los sistemas, en los cuales no se informa expresamente al usuario de que el pago no se ha realizado, ni se le proporcionan instrucciones sobre cómo puede realizar el pago por otras vías. Estos problemas se detectaron en mayo de 2019 pero su solución se aborda en abril de 2021. A la fecha de redacción de este informe, su resolución aún está pendiente y sin fecha prevista de finalización.

c) Hemos constatado que las trazas que dejan los servicios de pago y/o su integración con los servicios de declaraciones no son adecuadas, lo que implica que el personal informático y de la HFN no tenga información clara para solucionar los problemas que van surgiendo.

d) Solo en las ocasiones en las que un error interno en los sistemas de información de la HFN provoca dificultades para realizar el pago y esto afecta a una cantidad apreciable de usuarios, se realizan proactivamente acciones para evitar los traspasos de las deudas resultantes a recaudación ejecutiva.

e) Constan tickets del soporte técnico en los que se refleja la existencia de pagos duplicados en dos grupos de 159 y 124 declaraciones cuyo plazo de resolución fue de ocho y 11 días; este hecho motivó que se produjeran inconvenientes a los contribuyentes que, debido a un mal funcionamiento de los sistemas, tuvieron que solicitar la devolución del importe correspondiente.

Posteriormente, debido a algún tipo de mal funcionamiento de la solución aplicada por la HFN, al desconocimiento del personal informático y a la descoordinación entre el personal técnico de las distintas áreas, según consta en un ticket de soporte técnico, se producen pagos duplicados e incluso triplicados en un caso.

f) Existe un caso en el que una declaración tiene asignado un NRC no válido, por lo que esta declaración no estaría pagada, pero sí aparece como pagada, sin que nos hayan proporcionado una explicación a este hecho.

g) Existen 124 declaraciones que han sido modificadas de forma manual, sin que conste la documentación que justifique este hecho, ni rastros de seguimiento de estas actuaciones en todos los casos. Asimismo, existe una declaración que ha sido modificada manualmente dos veces.

Al respecto señalamos que la DGTD ha desarrollado recientemente un formulario para realizar las modificaciones manuales de las declaraciones que lleva a cabo las validaciones oportunas dejando los rastros adecuados.

h) En 23 casos, el contribuyente solicitó el pago el último día, se intentó realizar, pero no se pudo llevar a cabo por motivos achacables a una entidad bancaria. Se tardó prácticamente tres meses en resolver este incidente debido en parte a la tardanza en detectarlo y al desconocimiento de los sistemas por parte del personal de hacienda y de disponibilidad del personal informático, lo que provocó pagos duplicados, declaraciones duplicadas; esto supuso un trabajo significativo para el personal de hacienda e informático.

Este desconocimiento motivó que incluso para ocho pagos no se llegaran a encontrar sus declaraciones y la persona responsable de la HFN decidió no intervenir para su aclaración.

No consta que se haya avisado a los contribuyentes de la resolución de este incidente.

i) En 102 ocasiones, los NRC que figuran en las declaraciones de pago posterior no tienen trazas de pago en los servicios de pago correspondientes.

j) No existe una relación exacta entre los sistemas antiguos de declaración y pago lo que dificulta la labor de soporte del personal informático y de la HFN; este hecho puede provocar, en

algunos casos, demora en la resolución de incidencias con declaraciones que no se han podido pagar o que presentan problemas en su integración con el pago.

- *Sobre los controles efectivos con recomendaciones*

a) Los intentos de pago fallidos en el periodo analizado ascienden a 82.319. De estos, el 45 por ciento responden a motivos achacables al contribuyente (37.076), el 44 por ciento a causas no imputables al contribuyente (36.016) y sobre el 11 por ciento no se conoce el origen del error.

b) Debido a problemas técnicos se realizaron cobros indebidos a los contribuyentes, o los sistemas permitieron al contribuyente realizar pagos duplicados que debieran haberse evitado.

Si bien estos errores han sido solventados y las cantidades se han devuelto a los contribuyentes, el plazo de resolución de estos problemas técnicos es significativamente alto. Un ejemplo de ello son declaraciones en las que se ofrecen métodos de pago que no lo requieren, y en las que posteriormente no se valida el NRC obtenido; estas declaraciones son del ejercicio 2018 pero la petición para su resolución no se ha abierto hasta junio de 2021.

c) En los casos en que no se efectuaron los cargos por domiciliación debido a problemas no achacables a los contribuyentes, se traspasó su deuda a recaudación ejecutiva y luego se anularon los traspasos y los recargos. Estos errores supusieron realizar acciones manuales para corregir las consecuencias de la falta de pago no atribuible al obligado, con su correspondiente coste de gestión.

d) En 73 casos los sistemas no han realizado el intento de pagar determinadas declaraciones, a pesar de que el contribuyente había solicitado adecuadamente que el pago se efectuara el último día de la campaña correspondiente; en una ocasión al contribuyente se le cobró recargo por este hecho, sin que conste reclamación al respecto.

e) En ocasiones, debido a problemas en los sistemas por su comportamiento bajo condiciones de alta carga de datos, se muestra al contribuyente información errónea que le puede llevar a realizar pagos duplicados que luego es necesario devolver.

Estos errores son conocidos por la HFN porque se producen desde hace tiempo; hemos constatado que la existencia de estas deficiencias data como mínimo de octubre de 2019. A la fecha de redacción de este informe este problema persiste y siguen sin ser resuelto.

f) En ocasiones, los servicios de declaración y pago no están disponibles, o no funcionan de manera adecuada, debido a problemas en otros servicios básicos en los que se apoyan para su funcionamiento, como es el caso de los servicios de identificación del contribuyente, comprobación de la representación, proceso de lotes de ficheros, etc.

g) A pesar de que los pagos por domiciliación suponen el 84 por ciento del importe total recaudado, el contribuyente no recibe ninguna respuesta sobre el resultado de su domiciliación ni tampoco se incluye ninguna información sobre este resultado en la consulta de declaraciones de la página web de la HFN.

Al respecto, hemos constatado que existió un proyecto por el que se llegó a proporcionar esta información al contribuyente durante un tiempo, pero este proyecto fue cancelado.

h) No se han probado suficientemente los formularios previamente a su paso a producción, de modo que algunos problemas que se podrían haber detectado en las pruebas (por ejemplo, que una declaración de cuota cero ofrezca métodos de pago), no se detectaron hasta que el sistema estuvo en producción y fueron los usuarios quienes lo advirtieron.

i) En algunos casos como los referidos a la identificación de titulares de sociedades irregulares, comprobación de pagos en representación, emisión de NRCs erróneos, respuesta incorrecta a pagos correctos, etc., los servicios de pago proporcionados por las entidades bancarias no han funcionado de manera adecuada.

j) En ocasiones se devuelve información confusa a los contribuyentes sobre problemas o incidencias detectadas en sus declaraciones. Un ejemplo de ello es el caso en el que las declaraciones, a pesar de tener cuota cero, si no tienen NRC, los servicios de pago telemático intentan que

la declaración se pague enviando a los contribuyentes la siguiente respuesta “Proceso pago completado sin realizar el pago de la declaración”.

k) Hemos constatado que existe desconocimiento por parte de las entidades colaboradoras sobre el funcionamiento de los servicios de declaración y pago que proporciona la HFN.

En conclusión, la gestión de los tributos y su recaudación se realiza de manera adecuada a través del SIT, dado que la información en la que se basa la HFN para realizar esta gestión no proviene de los servicios de pago telemático, sino de los cuadernos bancarios con los que las entidades bancarias comunican a la HFN los cobros efectuados.

A pesar de lo anterior, hemos constatado que existen en algunos casos pagos duplicados, domiciliaciones no efectuadas por problemas técnicos con el consiguiente cobro de recargos, errores técnicos que no permiten realizar el pago el último día pasando la deuda correspondiente a recaudación ejecutiva, etc. Si bien, en general, estas circunstancias se acaban resolviendo de oficio tras la reclamación del contribuyente, la percepción de contribuyentes y colaboradores del funcionamiento de los servicios de pago telemático de la HFN se ve afectada.

Dadas las deficiencias anteriores, concluimos que el nivel de control existente en los servicios de pago telemático de la ACFN y su integración con los sistemas de declaraciones, no aporta un nivel de confianza razonable para garantizar su correcta ejecución y la validez, integridad y exactitud de la información relacionada.

IV.2. CONCLUSIÓN FINAL Y RECOMENDACIONES

Los pagos realizados a la ACFN por los ciudadanos, fundamentalmente los relacionados con los impuestos de la HFN, se abonan principalmente a través de servicios de pago telemático. En 2020, la ACFN recibió por este medio 2.183 millones provenientes de 690.544 pagos.

Los sistemas involucrados en la gestión de los servicios de pago telemático y de las declaraciones son complejos, coexistiendo actualmente algunos antiguos con los implantados más recientemente.

La gestión de los tributos y su recaudación se realiza con la información proporcionada por las entidades bancarias a la HFN de una manera razonable. A pesar de lo anterior, el control existente en los servicios de pago telemático de la ACFN y su integración con los sistemas de declaraciones, no aporta un nivel de confianza razonable y adecuado.

Esta Cámara ha constatado que el personal de la HFN no tiene un conocimiento en profundidad de los sistemas de pago telemático y declaraciones, y de su integración. En el caso del personal informático de la DGTD y del que colabora con esta dirección, su conocimiento se encuentra muy fragmentado, sin que exista personal que conozca en profundidad todos los sistemas y su integración; asimismo, esta Cámara entiende que la disponibilidad de este personal para atender a estos sistemas es insuficiente dado que gestionan los sistemas de pago telemático de otros departamentos de la ACFN. Todas estas circunstancias, unidas a la tardanza de la HFN en autorizarnos a acceder a los datos y a errores en la información que se nos proporcionó, motivó que nuestro trabajo se haya demorado de manera significativa.

Teniendo en cuenta el trabajo realizado, exponemos a continuación las recomendaciones que consideramos pueden contribuir a mejorar la gestión analizada. Hemos constatado, no obstante, que varias de estas recomendaciones están actualmente en proceso de desarrollo o se encuentran definidas y priorizadas para ser posteriormente acometidas por parte de un grupo de trabajo creado en febrero de 2020, formado por personal de la HFN y de la DGTD, con el fin de mejorar y evolucionar los sistemas de declaraciones y pagos:

Controles generales

- *Procedimentar y revisar periódicamente los usuarios pertenecientes a los grupos con permisos de administración en las bases de datos.*
- *Activar el registro de cambios para los usuarios que no son de aplicación.*

- *Aprobar y llevar a cabo un procedimiento de cómo se gestiona el ciclo de vida de los productos donde se indique quién y cómo validar los cambios en los sistemas, cómo registrar las pruebas realizadas y cómo realizar los pasos a producción.*
- *Realizar un versionado de los productos junto con un registro de los cambios introducidos en cada versión.*
- *Dejar constancia escrita de que una persona del entorno solicitante realiza las pruebas en un entorno de pruebas y que dicho registro sea el aval para iniciar los despliegues en producción.*
- *Automatizar los despliegues de cambios en los entornos de producción dejando evidencia de los mismos.*
- *Aprobar un procedimiento para la monitorización de los jobs y tareas programados de los servicios de declaraciones, pago y traspaso de información al SIT, y que defina cómo se debe dejar evidencia de la monitorización y qué se debe hacer en caso de fallo.*
- *Monitorizar el servicio Windows que ejecuta los procesos del sistema de domiciliaciones, revisar periódicamente la monitorización y establecer un procedimiento para solventar los fallos del servicio.*
- *Justificar y documentar todas las actualizaciones manuales de datos de declaraciones y llevarlas a cabo mediante un programa con permisos de ejecución solamente para personal autorizado dejando en todo caso trazas suficientes.*

Controles específicos de aplicación

- *Llevar a cabo una exhaustiva monitorización del funcionamiento de los servicios de declaración y pago en los periodos de campañas de presentación de declaraciones, en particular en los momentos de más alta carga, para detectar incidencias en su funcionamiento o incorrecciones en los datos de declaraciones y pagos.*
- *Monitorizar el funcionamiento de los servicios tecnológicos de plataforma (identificación y autorización de usuarios, proceso de archivos de información firmada) en los que se apoyan los servicios de declaración y pago.*
- *Monitorizar el funcionamiento de los servicios de pago de las entidades bancarias de modo que se puedan identificar a la mayor brevedad los problemas, e instar a las entidades bancarias a su resolución en el menor plazo posible, realizando un seguimiento de la evolución de estos trabajos y desactivando, en su caso, la posibilidad de pago telemático con esas entidades.*
- *Abordar la resolución de los problemas detectados en todas las monitorizaciones para minimizar el impacto que estos problemas tienen tanto para los contribuyentes como para el personal informático y de la HFN, sin limitarse a la modificación de los datos en las declaraciones y/o pagos.*
- *Avanzar con la migración de todos los servicios de declaración telemática a los nuevos formularios para emplear la última versión de los servicios de pago telemático facilitando con ello las tareas de soporte y resolución de incidencias.*
- *Mejorar la integración entre los servicios de declaraciones y de pago para evitar intentos de pago innecesarios e integrar las respuestas entre estos servicios interpretando la información de manera adecuada para transmitirla al contribuyente.*
- *Mejorar el sistema de trazas tanto de los servicios de proceso de declaraciones como de los servicios de pago, haciéndolos además más coherentes e integrados entre sí y que compartan la información de manera más eficiente.*
- *Realizar, antes del paso a producción de los servicios, pruebas de carga o estrés simulando las condiciones en las que se encontrarán estos servicios en los momentos de máxima carga, para detectar y evitar los problemas que se puedan producir en estas circunstancias.*

- *Enviar respuesta en todos los casos, incluyendo el resultado de las declaraciones domiciliadas, tanto de pagos correctos como incorrectos, aumentando la claridad de la información en caso de error, para que el contribuyente pueda entender el motivo por el que no se pudo realizar el pago y subsanarlo a la mayor brevedad, incluyendo esta información en la web de consulta y seguimiento de declaraciones de la HFN.*

- *Informar al contribuyente asimismo de la resolución de problemas producidos por motivos técnicos en sus declaraciones y/o pagos para evitar acciones posteriores innecesarias por su parte.*

- *Analizar la posibilidad de ampliar el plazo de admisión de solicitudes de domiciliación del pago de las declaraciones establecido actualmente en tres días.*

- *Mejorar la comunicación y coordinación con las entidades colaboradoras para clarificar la información que se les ofrece desde el portal de HFN sobre el funcionamiento de los servicios de declaración y pago telemático y los escenarios de pago que admite cada entidad para cada modelo.*

- *Implantar el sistema de NRC online para evitar los problemas producidos por la generación de NRCs por las entidades bancarias, que en algunos casos tardan mucho tiempo en resolverse.*

- *Implantar el pago con tarjeta de declaraciones de impuestos en aquellos modelos en los que tenga sentido este modo de pago, como es el caso de las autoliquidaciones.*

- *Mejorar el proceso de cancelación de pagos diferidos al último día, añadiendo más claridad en la información dada al contribuyente y más seguridad en el tratamiento de estos pagos.*

- *Continuar con el desarrollo y aplicación de las recomendaciones iniciado por el grupo de trabajo mencionado.*

- *Incrementar el conocimiento técnico de la HFN de los servicios de pago y su integración con los sistemas de declaraciones, para cumplir con lo indicado en las recomendaciones anteriores, dotándose si fuera necesario de personal de perfil informático.*

- *En caso de que no se incorpore personal de perfil informático a la HFN, unificar bajo la dirección y coordinación de este organismo, los grupos de soporte y desarrollo de los diferentes elementos que conforman la arquitectura de los servicios de declaraciones y pagos implicados.*

Informe que se emite a propuesta de la auditora Karen Moreno Orduña, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, a 9 de noviembre de 2021

La presidenta, Asunción Olaechea Estanga

ANEXO. ARQUITECTURA TECNOLÓGICA DE LOS SISTEMAS DE LOS SERVICIOS DE PAGO TELEMÁTICO DE LA ACFN



