



Ambito de la
Administración Foral

Órgano de informe y resolución en materia tributaria



Junio 1998

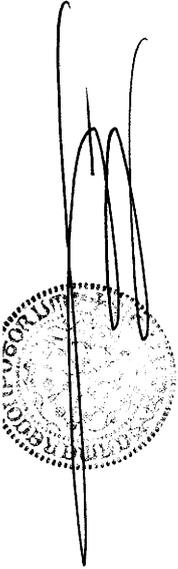


CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBARA

Índice

	PÁGINA
I. Introducción	3
II. Objetivo	4
III. Alcance y limitaciones	5
IV. Conclusiones	6
V. Recomendaciones.....	10

Anexo: Alegaciones presentadas por el Departamento de Economía y Hacienda



I. Introducción

El Órgano de Informe y Resolución en materia tributaria fue creado por acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 19 de junio de 1981, para ejercer la competencia de substanciación y fallo de los recursos que se planteen en materia tributaria. Competencia que queda definida como irrenunciable e inextensible, no pudiendo tampoco ser modificada por acuerdo, petición o sumisión de los interesados.

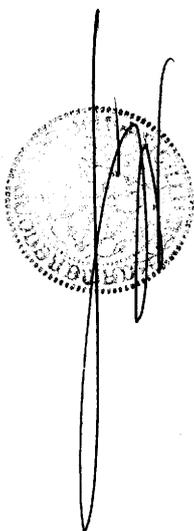
Actualmente el Órgano está encuadrado como una sección de la Secretaría Técnica del Departamento de Economía y Hacienda. Presidido por el Director General de Hacienda, está compuesto por el secretario, cuatro vocales, equiparados a jefes de sección, y cuatro personas en las labores administrativas. Sus resoluciones no se hacen públicas.

Los vocales son los encargados de formular las ponencias de resolución. Las resoluciones se adoptan por mayoría mediante cómputo de los votos de todos los miembros y se perfeccionan tras ser ratificadas por el Gobierno de Navarra.

El secretario es el responsable de la gestión administrativa del Órgano: notificaciones, actas, registro de entrada y salida etc. Tiene también entre sus funciones poner en conocimiento del Gobierno de Navarra la interposición de recursos contencioso-administrativos y dar cuenta de las sentencias que se dicten.

En el régimen común los Tribunales Económico-Administrativos regionales (autonómicos) y central resuelven en primera y segunda instancia las reclamaciones interpuestas contra los actos de las administraciones públicas en materia tributaria. Navarra cuenta con su correspondiente Tribunal Económico-Administrativo regional.

Navarra tiene competencias históricas propias en materia fiscal y de administración local. Para resolver las reclamaciones en estos ámbitos ha creado dos entidades: el Órgano de Informe y Resolución en materia tributaria y el Tribunal Administrativo de Navarra que se encargan de las interpuestas en materia tributaria y local, respectivamente. Las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos y del Órgano de Resolución pueden ser objeto de recurso contencioso-administrativo.



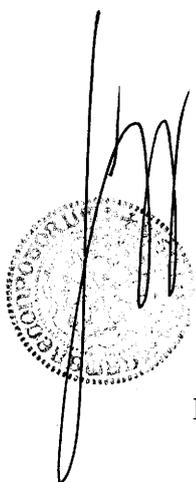
II. Objetivo

En virtud de la Ley Foral 19/84, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, hemos procedido de acuerdo con el programa de fiscalización correspondiente al año 1998, a realizar la fiscalización del Órgano de Información y Resolución en materia tributaria.

El régimen jurídico aplicable a este organismo viene recogido fundamentalmente en el Acuerdo de creación de 19 de junio de 1981, siendo también de aplicación la normativa de carácter fiscal.

Con el presente informe se pretende, sin entrar a valorar el contenido jurídico-fiscal de las resoluciones adoptadas, analizar la gestión realizada por dicho organismo y concretamente:

- 1.- Describir y analizar el funcionamiento del Órgano.
- 2.- Obtener y comprobar los datos significativos de su gestión:
 - Expedientes recibidos.
 - Expedientes resueltos.
 - Saldo de expedientes.
 - Composición por años y temas, etc.
 - Si se han producido prescripciones.
 - Analizar el volumen de estimaciones de los recursos presentados.
- 3.- Valorar las contingencias económicas que para la Hacienda Foral pueden suponer sus resoluciones.
- 4.- Efectuar las recomendaciones que se desprendan de nuestro trabajo y que faciliten la mejora de la gestión del Órgano.



III. Alcance y limitaciones

Para la realización del trabajo hemos partido de la información existente en la base de datos en la que se registra la situación de los recursos interpuestos ante el Órgano.

En 1997 se inició la implantación de una nueva base de datos informatizada para lo que se partió de los recursos pendientes en esa fecha. En esta base de datos no se han incluido la totalidad de los recursos interpuestos desde la creación del Órgano por lo que los datos existentes son parciales.

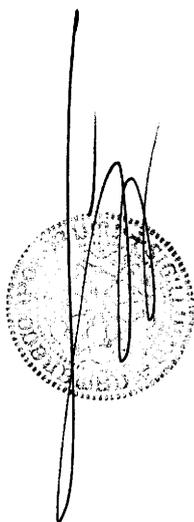
El trabajo se completó con los muestreos de expedientes que han sido precisos de acuerdo con las circunstancias y con entrevistas mantenidas con el personal del Órgano de Resolución.

El trabajo se ha visto afectado por la reciente y no completa actualización de la base de datos y porque en el momento de realizar el trabajo se estaban corrigiendo los errores existentes en la introducción de la información a la citada base de datos, lo que ha dificultado el análisis sistemático de la información.

El trabajo se ha desarrollado siguiendo los principios y normas de fiscalización aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos de Control Externo del Estado Español y aplicando todas aquellas pruebas que hemos considerado necesarias de acuerdo con las circunstancias.

El trabajo se ha realizado por un equipo formado por un auditor y una técnico de auditoría entre los meses de marzo y abril.

Agradecemos al personal del Órgano de Informe y Resolución en materia tributaria la colaboración prestada para la realización de este trabajo.



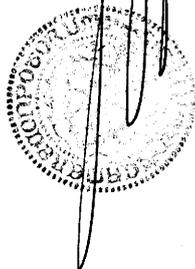
IV. Conclusiones

1.- No existe un modelo normalizado para efectuar los recursos ante el Órgano. Éstos se presentan con el modelo general del Registro del Gobierno de Navarra. Por ello, la presentación de los recursos se efectúa con contenidos muy heterogéneos y, en general, son aceptados todos, excepto si lo son por persona no competente o se formalizan fuera del plazo. Puede considerarse que se actúa de esta manera en beneficio del derecho del contribuyente.

2.- En los últimos años se ha producido un considerable retraso en la resolución de los expedientes. Según la normativa, el plazo para la resolución de los recursos es de un año y de seis meses si corresponden al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

En la fecha de la toma de los datos para el presente trabajo, marzo de 1998, el número de expedientes pendientes de resolución era de:

Año de presentación	Nº de expedientes
1991	5
1992	13
1993	6
1994	213
1995	993
1996	777
1997	907
1998	150
Total	3.064



Por este retraso, a finales de 1996 se amplió el número de vocales de dos a cuatro. No obstante, es a partir del último trimestre de 1997 cuando puede considerarse que los cuatro vocales realizan trabajo de resolución de expedientes. Hasta ese momento se han dedicado a la creación de la nueva base de datos y se ha producido el traslado del Órgano a su nueva sede. Por otra parte, hay que tener en cuenta que por la especialidad del trabajo es preciso un tiempo mínimo de adaptación al puesto.

El impuesto al que corresponden más recursos es el de la Renta con 1.742 y a continuación el de sociedades con 347 expedientes.

3.- El retraso acumulado provoca que los plazos de resolución de los recursos sea excesivamente largo.

De un muestreo realizado sobre 892 expedientes resueltos se observa que el plazo medio desde que entran en el registro general hasta que son tratados en sesión es de 701 días y de 42 días entre la ratificación por el Gobierno y la sesión del Órgano.

A estos plazos hay que añadir el tiempo que se tarda desde la ratificación por el Gobierno hasta la notificación al interesado que se sitúa alrededor de los 45 días.

Ello indica que el plazo medio entre la presentación y la notificación de la resolución de los recursos sea de 788 días, lo que supone superar los dos años.

No obstante, estos plazos medios tienen considerables variaciones. Así los expedientes de la sesión del Órgano de marzo de 1996 son ratificados en seis sesiones del Gobierno y notificados en agosto cuando han transcurrido 129 días desde la Resolución.

Las causas de estos plazos están motivadas por:

- El retraso acumulado en la resolución de los expedientes.
- No siempre está claro ante quien se interpone el recurso, por lo que éste puede ir a la sección correspondiente, que posteriormente los envía al Órgano.
- En el caso de que correspondan a la sección "Transmisiones Patrimoniales" los envían con copia del expediente por lo que se tarda algunos días, aunque posteriormente facilita la resolución de los expedientes.
- El Gobierno ratifica aproximadamente 75 expedientes por sesión por lo que si se resuelven más se ratifican en varias sesiones.
- Se procura notificar a la vez todos los de una sesión del Órgano, no los de una sesión del Gobierno.

4.- Estos amplios plazos han motivado que recientemente hayan prescrito algunos expedientes. La prescripción se produce por el transcurso de cinco años sin actuación por parte de la Administración.

En concreto, corresponden a 10 recursos presentados el año 92 por un importe total de 32 millones de pesetas.

5.- Los recursos se distribuyen entre los vocales encargados de su resolución atendiendo fundamentalmente al criterio de antigüedad.

6.- Si no se estiman los recursos la administración exige intereses por el periodo de tiempo que transcurre entre el vencimiento de la deuda tributaria y la fecha de resolución del recurso.

7.- No se registra en la base de datos el importe recurrido, por lo que no es posible conocer las contingencias económicas que para la Hacienda Foral representan los recursos ante el Órgano. Hay que señalar que en muchos de los recursos no se especifica este dato, incluso se aceptan muchos recursos muy genéricos por lo que conocerlo sin analizar los expedientes es a veces muy laborioso.

Sin embargo, al estar muchas de las deudas avaladas, hemos solicitado a la sección de recaudación el importe que representaban estos avales y a partir de ese dato hemos hecho una estimación del resto de deudas de la que, únicamente como cifra aproximada, podemos indicar que el riesgo existente se sitúa alrededor de los 5.000 millones de pesetas, de los que 2.000 millones corresponden a avales que se han mantenido en Hacienda al haberse interpuesto recurso ante el Tribunal Contencioso-Administrativo.

Para valorar adecuadamente este importe hay que ponerlo en relación con la recaudación tributaria global, que en los presupuestos del año 1997 asciende a 237 mil millones de pesetas, y con el porcentaje de recursos que se estiman.

8.- La situación en que se encuentra la base de datos dificulta valorar el porcentaje de recursos que se estiman y se desestiman. No obstante, hemos efectuado un muestreo de los resueltos en el año 1997 e incluidos en la base de datos con indicación de la solución adoptada. El resultado obtenido es el siguiente:

	Número	%
Estimados	79	28
Estimados parcialmente	44	16
Desestimados	143	51
Inadmitidos	16	5
Total	282	100

Es decir, el 28 por ciento de los fallos son favorables al contribuyente y el 16 por ciento lo son parcialmente.

9.- Hemos realizado un muestreo para analizar qué ocurre con las resoluciones del Órgano que son recurridas ante el Tribunal contencioso-administrativo.

Sobre un total de 269 casos en los que había sentencia se han obtenido los siguientes resultados:

	%
Desestimados o inadmitidos	71
Estimados	21
Estimados parcialmente	8
Total	100

Es decir, en el 71 por ciento de los casos se da la razón al Órgano de Resolución.

10.- Básicamente los trabajos administrativos consisten en:

- La recepción de los recursos y su introducción en la base de datos.
- La petición de la documentación pertinente bien a las secciones correspondientes, bien al propio reclamante.
- La elaboración de las resoluciones.
- La preparación del orden del día de las sesiones y reparto a los vocales de los informes para la celebración de las sesiones.
- La preparación de la documentación para la ratificación por el Gobierno.
- La notificación a los interesados.
- En los casos en que se recurre al contencioso el envío de la documentación solicitada.

Todas estas labores administrativas están, a nuestro modo de ver, excesivamente compartimentadas entre el personal administrativo, por lo que en caso de ausencias, a veces, es difícil realizar los trabajos necesarios.

Sin embargo, se debe profundizar en la coordinación de la gestión administrativa del Órgano con la general del Departamento de Hacienda, principalmente en lo que hace referencia a la recaudación. Así, esta sección no conoce automáticamente los avales presentados ante el Órgano conjuntamente con el recurso, a pesar de que los programas informáticos prevén esa posibilidad, ni se ha sistematizado la información que deben recibir las diferentes unidades en relación con las resoluciones adoptadas.

Hasta 1998, las sesiones del Órgano no tenían periodicidad fija y no se realizaban más de tres o cuatro al año. Actualmente se ha previsto efectuar una sesión aproximadamente cada mes y medio.

11.- La inexistencia de publicidad de las resoluciones y de un compendio de resoluciones produce un desconocimiento de las mismas en los contribuyentes e impide el manejo de información sistematizada por parte de las oficinas gestoras e incluso en el Órgano, por lo que cada unidad debe recurrir a sistemas propios para utilizar esa información.

12.- Existe un considerable retraso en la resolución de los recursos, ya que actualmente se están terminando los últimos correspondientes al año 1994. Esto, junto a la cambiante legislación fiscal de los últimos años, dificulta la resolución de los recursos e impide que esas resoluciones sean tenidas en cuenta en los criterios adoptados por gestión tributaria. Un menor grado de modificación de la normativa fiscal facilitaría no sólo las resoluciones del Órgano, sino también su conocimiento por los contribuyentes y, en definitiva, un mejor cumplimiento de las obligaciones fiscales.

V. Recomendaciones

Como consecuencia del trabajo realizado y con los objetivos finales de facilitar la gestión al contribuyente y a las diferentes unidades de la propia administración, de conocer las repercusiones que para el conjunto de la administración tributaria pueden tener los recursos planteados y evitar que el retraso en la resolución de recursos se convierta en algo crónico y habitual y, en la práctica, desfigure la función del propio Órgano, a continuación presentamos las siguientes recomendaciones:

- *Actualizar y completar la base de datos, así como depurar los datos introducidos, de manera que la base se convierta en un instrumento que favorezca la gestión del Órgano.*

- *Completar la coordinación de la gestión administrativa del Órgano con la general del Departamento de Hacienda, en lo referente a la situación de las declaraciones o actuaciones recurridas, con el fin de que en todo momento pueda conocerse la situación de los deudores.*

- *Valorar la conveniencia de establecer un modelo de recurso tipo que facilite la introducción de la información en la base de datos del Órgano y en las bases de datos generales que, en función de lo señalado en el punto anterior, sea preciso.*

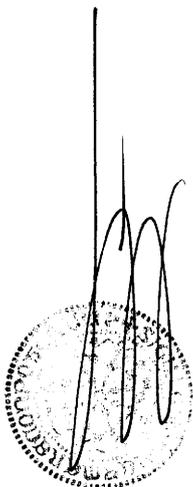
- *Fijar la periodicidad de las reuniones del Órgano con carácter mensual.*

- *Reducir los plazos precisos para la gestión de los recursos, eliminando el trámite de ratificación por el Gobierno. Este trámite exigido por la ley retrasa la resolución y, en la práctica, genera burocracia, ya que nunca se modifican las resoluciones del Órgano. Para realizar una modificación de este tipo será preciso efectuar cambios en la legislación vigente.*

- *Analizar la conveniencia de establecer un mayor grado de independencia del Órgano en sus aspectos formales. En este sentido habría que cuestionarse que el presidente tenga que ser el Director de Hacienda y que el Gobierno deba ratificar sus resoluciones. No obstante, hay que señalar que de los datos analizados se desprende que las resoluciones del Órgano se efectúan con autonomía funcional.*

A este respecto, cabe señalar que una posibilidad sería crear un tribunal similar a los Tribunales Económico-Administrativos del Estado, que aglutinara las funciones del Órgano de Resolución en Materia Tributaria y del Tribunal Administrativo de Navarra.

- *Incrementar el control para evitar que se produzcan prescripciones por no haber resuelto y comunicado los recursos en plazo.*



- *Disminuir la excesiva compartimentación existente en el trabajo administrativo, que puede provocar “cuellos de botella” en el momento en que se producen ausencias de alguna de las personas que realizan trabajos administrativos.*

- *Publicar, al menos, las resoluciones de interés general. Dicha publicidad puede efectuarse bien en el Boletín Oficial de Navarra, bien mediante la edición periódica de las resoluciones en un texto, o incluso aprovechando las modernas tecnologías de la información, sin que estos sistemas sean incompatibles.*

- *Es indudable que un factor importante para la resolución de los recursos en un plazo adecuado reside en la distribución de los recursos entre los vocales. Partiendo del criterio de antigüedad, debe utilizar otros como la existencia de casos similares que faciliten su rápida resolución. Según nos indican los responsables del Órgano, a partir de 1998 se está considerando este criterio para la asignación de los recursos a los vocales.*

- *En el caso de desestimar los recursos, el periodo de pago de intereses no debe ser superior al año, plazo en que deben resolverse los recursos. En el caso en que, como actualmente, se puede llegar a tardar hasta seis años en resolver algunos recursos, se están exigiendo intereses al contribuyente por los retrasos de la Administración.*

- *Analizar hasta qué punto sería posible una reducción de los casos que llegan al Órgano con una mejor gestión de las diferentes unidades orgánicas del Departamento, en aspectos como, por ejemplo, el establecimiento y comunicación a todos los funcionarios de los criterios a seguir.*

- *Todas estas medidas deben conseguir que el plazo máximo de resolución de los recursos no exceda del año, no porque así lo señala la normativa, sino porque no debe ser mayor el plazo de tiempo de espera por el contribuyente para considerar eficaz la gestión del Órgano.*

A modo de **conclusión** o recapitulación final señalamos:

La resolución de los recursos en materia tributaria la realiza en el ámbito foral el Órgano de Informe y Resolución en materia tributaria contra cuyas resoluciones puede interponerse recurso contencioso-administrativo.

Hay un importante retraso en la resolución de los recursos que repercute negativamente no sólo en los ciudadanos, sino también en la propia administración tributaria. Se debe profundizar en la coordinación de la gestión administrativa del Órgano con la general del Departamento de Hacienda. Lo anterior junto a que la nueva base de datos no está totalmente implantada dificultan valorar aspectos de la actividad del Órgano como el importe de las posibles contingencias económicas, los tipos de resoluciones, etc.

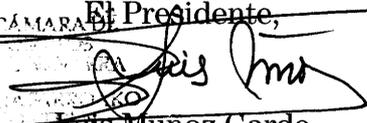
Las recomendaciones planteadas pretenden proporcionar al Órgano el mayor grado de independencia y conseguir que los recursos de los contribuyentes se resuelvan en el menor plazo posible.

Informe que se emite a propuesta del auditor D. Jesús Muruzábal Lerga, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, a 15 de junio de 1998



~~El Presidente,~~


Luis Muñoz Garde

Anexo

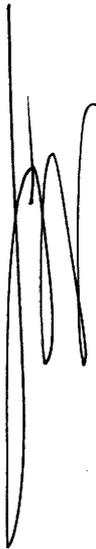
ALEGACIONES
AL INFORME PROVISIONAL RELATIVO AL
ORGANO DE INFORME Y RESOLUCIÓN
EN MATERIA TRIBUTARIA

El pasado 28 de mayo nos remitieron el informe de fiscalización provisional relativo al ORGANO DE INFORME Y RESOLUCIÓN EN MATERIA TRIBUTARIA, para proceder a la formulación de las alegaciones correspondientes. Una vez analizado dicho informe provisional, les trasladamos las siguientes alegaciones:

• Apartado III. Alcance y Limitaciones

En este apartado se incluye el siguiente párrafo:

“El trabajo se ha visto afectado por la reciente y no completa actualización de la base de datos y porque en el momento de realizar el trabajo se estaban corrigiendo los errores existentes en la introducción de la información a la citada base de datos, lo que ha dificultado el análisis sistemático de la información.”



Debemos señalar que se ha facilitado a los miembros del equipo de la Cámara de Comptos toda la información solicitada en la realización del trabajo. Evidentemente, la sistematización de la información en la base de datos a la que hace referencia este párrafo facilita cualquier labor de fiscalización, y asimismo, trabajar con información parcialmente mecanizada dificulta dicha labor. Por ello, entendemos que en modo alguno debe confundirse esta dificultad con inexistencia de la información básica.

- Apartado IV. Conclusiones¹

- (7) En relación con el objetivo de intentar cuantificar las “*contingencias económicas que para la Hacienda Foral representan los recursos ante el Órgano*”, este es un aspecto que no aporta nada desde el punto de vista de la gestión del Organo y del cumplimiento de su función (la resolución de expedientes) por lo que no se incluye en la base de datos.

Debemos resaltar que la información está disponible para realizar ese y cualquier otro cálculo, si bien, tal y como hemos indicado anteriormente, resulta muy laborioso sin el apoyo de la base de datos.

En este mismo punto se hace mención al “*riesgo existente*” y se sitúa en 5.000 millones de pesetas. Entendemos que si este concepto se refiere a la posibilidad de que todos los recursos pendientes sean estimados a favor de los contribuyentes, esta valoración debe realizarse fuera del contexto de la gestión de expedientes del Órgano, puesto que si esto puede presentar un problema de índole presupuestario para el Gobierno de Navarra, es en el ámbito de la auditoría de las cuentas generales del Gobierno donde se debe evaluar y concluir. Adicionalmente, y teniendo en cuenta el bajo porcentaje que los recursos representan respecto al presupuesto de ingresos, y el porcentaje de los admitidos, este volumen en modo alguno representa un riesgo significativo para la Hacienda Foral.

- (10) El dato al que se refiere el informe en relación al Servicio de Recaudación es que existe aproximadamente un 2,5% de avales presentados en el Órgano por los contribuyentes, cuya información no está automáticamente disponible para el Servicio de Recaudación.

Estos aspectos se vuelven a comentar en la “recapitulación final”, por lo que no incidimos otra vez sobre ellos.

¹ el número entre paréntesis corresponde a la conclusión del informe provisional

Como conclusión de estas alegaciones, indicar que dada la importancia de esta unidad orgánica y su repercusión en el ámbito tributario de la Comunidad Foral, es necesario mencionar las medidas que se han tomado para corregir la situación de la misma. Así en el plan de trabajo de 1998, se contemplan 8 sesiones de trabajo (es decir, se celebran reuniones cada mes y medio) y se ha fijado como objetivo resolver 1.500 expedientes (un 50% más de las entradas que se preven), y todo ello a través de la gestión de la información incorporada a la base de datos de recursos pendientes de resolución, y de una eficaz asignación de los mismos, teniendo en cuenta expedientes que forman grupos homogéneos en cuanto a la cuestión recurrida. Así mismo, y en lo que a plazos de ratificación se refiere, en estos momentos se produce la misma, para cada una de las sesiones del Órgano, en dos sesiones de Gobierno, es decir en 7 días.



Pamplona, 12 de junio de 1998

El Consejero de Economía y Hacienda



José Mª Aracama Yoldi

Excmo. Sr. Presidente de la Cámara de Comptos