En cumplimiento de lo establecido en el artículo 114.1 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra de la contestación de la Diputación Foral a la pregunta formulada por el Ilmo. Sr. D. Adolfo Araiz Flamarique sobre la ejecución de la partida presupuestaria 1550003 17830 2272 932100 (E) “Encargo a Tracasa instrumental para los servicios de gestión de cobros, notificaciones y trabajos auxiliares”, publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra núm. 25 de 18 de octubre de 2019.

Pamplona, 27 de enero de 2020

El Presidente: Unai Hualde Iglesias

CONTESTACIÓN

La Consejera de Economía y Hacienda, en relación con la pregunta para su respuesta escrita formulada por don Adolfo Araiz Flamarique, parlamentario foral adscrito al Grupo Parlamentario E. H. Bildu Nafarroa, registrada con número de entrada del Parlamento de Navarra 2240, de 10 de octubre de 2019, (10-19/PES-00114), en la que se realizan varias preguntas relativas a la ejecución de la partida presupuestaria 1550003 17830 2272 932100 (E) “Encargo a TRACASA instrumental para los servicios de gestión de cobros, notificaciones y trabajos auxiliares”, cuya dotación se incrementó para el ejercicio 2019 mediante enmienda presupuestaria aprobada en trámite parlamentario en 250.000,00 euros adicionales sobre su dotación inicial de 572.769,00 euros, tiene el honor de adjuntarle el informe realizado al efecto por el organismo autónomo Hacienda Foral de Navarra.

Es cuanto tengo el honor de informar en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 194 del Reglamento del Parlamento de Navarra.

Pamplona, 24 de enero de 2020.

La Consejera de Economía y Hacienda: Elma Saiz Delgado

En el documento indicado en el encabezamiento se realizan varias preguntas relativas a la ejecución de la partida presupuestaria 1550003 17830 2272 932100 (E) “Encargo a TRACASA instrumental para los servicios de gestión de cobros, notificaciones y trabajos auxiliares”, cuya dotación se incrementó para el ejercicio 2019 mediante enmienda presupuestaria aprobada en trámite parlamentario en 250.000,00 euros adicionales sobre su dotación inicial de 572.769,00 euros.

1. “A fecha 1 de agosto de 2019 se ha ejecutado un total de 328.396 euros. A la vista de ello se pregunta:

¿Está previsto que antes del cierre del ejercicio presupuestario se llegue a ejecutar la totalidad del crédito presupuestario de la partida 1550003 17830 2272 932100 (E) “Encargo a TRACASA instrumental para los servicios de gestión de cobros, notificaciones y trabajos auxiliares?”.

¿Por qué razón no se ha ejecutado a esa fecha una mayor cantidad de crédito?

La ejecución presupuestaria al día de la fecha para la partida 1550003 17830 2272 932100 (E) “Encargo a TRACASA instrumental para los servicios de gestión de cobros, notificaciones y trabajos auxiliares” asciende a 572.763,14 euros, resultado del abono de las facturas mensuales emitidas por Tracasa Instrumental SL por el periodo enero a septiembre de 2019.

No se ha realizado la ejecución de la dotación completa de la partida a final de 2019. El motivo de la inejecución es la no ampliación del encargo a Tracasa Instrumental (Resolución 851/2018, de 12 de diciembre, del Director Gerente de la Hacienda Tributaria de Navarra) en el importe de 250.000,00 euros incluido vía enmienda en sede parlamentaria. Lo que sí se ha realizado es la ejecución completa del encargo firmado a fin del ejercicio 2019, conforme a la dotación inicial de la citada partida presupuestaria 1550003 17830 2272 932100 (E) “Encargo a TRACASA instrumental para los servicios de gestión de cobros, notificaciones y trabajos auxiliares”.

La decisión de no encargar servicios adicionales a Tracasa Instrumental en 2019 fue tomada por el equipo responsable del Departamento y de Hacienda perteneciente al anterior Gobierno, por las razones que más abajo se exponen, decisión que los actuales responsables del Departamento de Economía y Hacienda y de la Hacienda Foral de Navarra han asumido por dos motivos:

- En primer lugar, por motivos temporales y organizativos: para cuando el nuevo equipo empezó a estar plenamente operativo ya no daba prácticamente tiempo para encargar este tipo de trabajos y que Tracasa Instrumental pudiese contratar el correspondiente personal, formarlo y empezar a trabajar con operatividad.

- Además, los responsables actuales tanto del Departamento como de la Hacienda Foral de Navarra comparten los argumentos manifestados por el Gobierno anterior de que uno de los objetivos para conseguir luchar eficazmente contra el fraude es dotar a Hacienda del necesario personal cualificado para ello y ello exige contar, dentro de la propia Hacienda con los suficientes Técnicos y Gestores, etc., que son quienes realmente tienen las competencias y ello debe ser más prioritario y conveniente que dotar de más recursos a un ente instrumental para tareas auxiliares. Y en la actualidad dicho recursos cualificados en Hacienda se considera que son insuficientes puesto que todavía no se ha completado del todo el incremento de plazas de Técnicos, Gestores y Agentes tributarios previsto en el Plan de lucha contra el fraude 2016-2019 y se espera que esto se consiga a lo largo de la presente legislatura.

Las razones explicadas por los anteriores responsables de Hacienda de no encargar servicios adicionales a Tracasa Instrumental se expusieron en un informe que Hacienda Tributaria de Navarra emitió al respecto en diciembre de 2018 al tener noticia de la enmienda y que se reproducen a continuación:

“En el encargo a TRACASA INSTRUMENTAL SL. Servicios de gestión de cobros, notificaciones y trabajos auxiliares, HTN encarga servicios cuya carga de trabajo asciende a 39.934,65 horas, por un coste de 1.411.820,29 euros. De dicho montante de horas, 32.284,28 corresponden al Servicio de Recaudación, destinándose las 7.650,37 restantes a servicios vinculados a la atención a los contribuyentes. De las citadas 32.284,28 horas, 16.591,00 corresponden a los servicios prestados a la Sección de Procedimientos Especiales, vinculados por tanto a la partida 17830-155003-2272-932100.

Considerando que la jornada de trabajo del personal de Tracasa Instrumental SL es de 1.592 horas/año, la conversión de las cifras antes expuestas a trabajadores es la siguiente:

• Total del encargo: 25,08

• Servicio de Recaudación: 20,28

• Sección de Procedimientos Especiales: 10,42

El artículo 46 del Decreto Foral 35/2015, de 28 de agosto, por el que se aprueban los nuevos Estatutos del organismo autónomo HTN, recoge las funciones de la Sección de Procedimientos Especiales, entre los que se encuentran la gestión de los expedientes de deuda de gran cuantía, la gestión de los deudores incursos en procedimiento concursal, la tramitación de los expedientes de derivación de responsabilidad, el impulso de las acciones civiles y penales necesarias para la defensa del crédito público, así como las declaraciones de insolvencia y prescripción. Para el cumplimiento de tales fines, la Sección cuenta con siete personas con la siguiente distribución:

• Una Jefa de Sección

• Tres Técnicos de Hacienda

• Un Gestor de Hacienda

• Un titulado de Grado Medio

• Un Auxiliar Administrativo

AL equipo de funcionarios se le suma el apoyo ya reseñado del personal de Tracasa Instrumental (10,42 personas). La enmienda plantea incrementar para el año 2019 en 250.000,00 euros el saldo de la partida 17830-155003-2272- 932100, lo que supondría la contratación de cinco nuevas personas, licenciados en derecho y/o ADE. El ratio resultante de personal sería 7 (PPEE)/15.42 (ITRACASA).

El informe 2016/28 de la Cámara de Comptos (Deudas tributarias prescritas (2008 a 2015), de 07/11/2016, señalaba textualmente:

“V.1. Observaciones que no afectan a la opinión de cumplimiento.

De la revisión efectuada sobre una muestra de prescripciones y del análisis de los procedimientos aplicados por la HTN, se derivan las siguientes conclusiones:

1.ª La gestión de recaudación en los procedimientos especiales y de recaudación ejecutiva es compleja, dilatada en el tiempo, exige una importante dedicación de personal y precisa documentación y procedimientos muy prolijos.

Los procedimientos en la Sección de Recaudación Ejecutiva están más normalizados, en tanto, que, en Procedimientos Especiales –por su volumen y naturaleza de las situaciones- exige un seguimiento más individualizado del deudor.

2.ª La Sección de Procedimientos Especiales ha aumentado su personal en el periodo analizado. Ahora bien, ese periodo está coincidiendo con la crisis económica lo que ha afectado de forma relevante a la gestión tributaria al incrementarse las insolvencias, las liquidaciones de empresas y los concursos de acreedores. Igualmente debe hacer frente a la ingeniería tributaria y diversos entramados diseñados para el fraude. “

De la citada mención puede deducirse la necesidad de potenciar las tareas desarrolladas por la Sección de Procedimientos Especiales; desde la fecha del informe se ha incorporado a la sección un Técnico de Hacienda en promoción, mientras que a ITRACASA se han incorporado cinco gestores como consecuencia de una enmienda al Proyecto de Ley Foral de Presupuestos para 2017.

La Sección de Procedimientos Especiales gestiona expedientes de gran complejidad jurídica, pues supone el manejo de situaciones e instrumentos de la gestión recaudatoria (concursos de acreedores, insolvencias, derivaciones de responsabilidad, así como el impulso de acciones civiles y penales) que suponen el ejercicio de funciones de autoridad que han de estar necesariamente reservadas a personal de Hacienda Tributaria de Navarra. Las tareas encomendadas a Tracasa Instrumental SL tienen naturaleza auxiliar para el personal de la sección, sirviendo para preparar expedientes que habrán de ser valorados e instruidos en la sección. Esta situación ha de ser observada en todo momento, por estar reservadas las funciones que implican el ejercicio de autoridad a la administración pública stricto sensu.

Así lo recoge expresamente el Pliego de condiciones técnicas y económicas del encargo a Tracasa Instrumental SL, al señalar:

“En todos los extremos de los trabajos que comprende el presente encargo, la función de Tracasa Instrumental SL se limita a la preparación de los expedientes siguiendo las directrices impartidas por las jefaturas de las unidades administrativas responsables, las cuales dictarán los actos administrativos correspondientes.”

La adecuación del encargo a la reserva del ejercicio de autoridad a la administración pública ha sido objeto de cuestionamiento en informes jurídicos internos de Hacienda Tributaria de Navarra; así, en el informe jurídico que acompañó al encargo vigente en 2018 se señalaba lo siguiente:

“En esencia, la más importante objeción que desde el punto de vista jurídico puede realizarse a la materia del encargo es la del riesgo de afectación de potestades administrativas de la Administración tributaria que, de manera indebida, se trasladarían al ente instrumental, para su realización por el personal de dicha empresa. Trasvase que además se produce en un sector de acción pública, el de los procedimientos de recaudación, en el que debe velarse especialmente por el cumplimiento de las garantías de los obligados al pago, habida cuenta de la naturaleza coercitiva de esta tipología de procedimientos. Si los hitos de esos procedimientos desde su inicio hasta su culminación con los informes y propuestas de resolución; esto es, la tramitación e instrucción administrativa se produce y se lleva a cabo por personal de Tracasa Instrumental (personas no integradas orgánica y funcionalmente en la Hacienda Tributaria de Navarra), será difícil razonar que no se produce en estos casos una participación efectiva de la entidad instrumental, a través de su personal, en las potestades propias de la Administración tributaria, lo que proscribe el ordenamiento jurídico ( artículo 8.1 Ley Foral 6/206, de 9 de junio, de Contratos Públicos, 3.2 Decreto Foral 23/2014, de 19 de febrero, por el que se regulan los encargos a entes instrumentales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; 9.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del empleado Público, Real decreto legislativo 5/2015, de 5 de octubre).

En definitiva, vuelve a reiterarse el criterio, ya expuesto en informe anterior al que procede remitirse, de que se recogen en este encargo cometidos no susceptibles de ser incorporados al mismo, por tratarse de actuaciones que están atribuidas y deben ser realizadas directamente por el personal integrado en las correspondientes unidades del organismo autónomo. Y con ello, la necesidad de una reversión progresiva de tales cometidos en dichas unidades administrativas, con la correspondiente limitación de este encargo a tareas y trabajos que no supongan afectación de potestades administrativas.”

Debe quedar claro que tal planteamiento no se comparte por la dirección de Hacienda Tributaria de Navarra, dado que en la ejecución del encargo se respeta dicha reserva, ciñéndose las actuaciones de Tracasa Instrumental SL a las tareas auxiliares en la tramitación de los expedientes, sin iniciativa en la definición de las expedientes en los que trabajan ni en su desarrollo, reservándose en todo caso la sección la gestión completa de aquellos expedientes que, por su especial complejidad jurídica, requieren atención por el personal de la misma en todas sus fases. No obstante, el incremento constante de la plantilla de Tracasa Instrumental SL envía un mensaje equívoco que puede ser interpretado en línea con lo expresado en el citado informe.

Las limitaciones de la plantilla de la sección suponen un límite al volumen de actuaciones que, con respeto a la reserva del ejercicio de autoridad, pueden tramitarse en Tracasa Instrumental SL, por lo que el incremento de plantilla propuesto no es refuerzo de las actuaciones de lucha contra el fraude en el área de recaudación que mejor puede servir a incrementar las actuaciones de mayor valor añadido. Los esfuerzos presupuestarios han de dirigirse al incremento de la plantilla de la Sección de Procedimientos Especiales y del Servicio de Recaudación en general, pues no puede entenderse la gestión recaudatoria como compartimentos estancos, sino como una sucesión de trámites que han de desarrollarse de forma acompasada.”

Es voluntad inequívoca de Hacienda Foral de Navarra en general y del Servicio de Recaudación en particular, combatir las actuaciones fraudulentas que se dan en el ámbito de la recaudación de las obligaciones tributarias, potenciando aquellos instrumentos cuya ejecución se encomiendas a la Sección de Procedimientos especiales, tales como las derivaciones de responsabilidad, el ejercicio de acciones penales y el análisis de los procedimientos concursales. La naturaleza pública de tales actuaciones es incuestionable, pues son la aplicación práctica de las funciones de autoridad en el ámbito de la recaudación, y en cuanto que tales, son indelegables. Al respecto nos remitimos a las consideraciones de la Cámara de Comptos y de los informes jurídicos ya reproducidos.

La mejora en las actuaciones que combaten las actuaciones fraudulentas en el área de la recaudación de los tributos han de seguir diversas vías de actuación que se exponen a continuación, entre las que la Hacienda Foral de Navarra no contempla el incremento de la plantilla de Tracasa Instrumental SL que le presta servicio en esta materia.

• El desarrollo de instrumentos informáticos que den el adecuado soporte contable a las actuaciones de derivación de responsabilidad. En este sentido la Hacienda Foral de Navarra está embarcada en un ambicioso proyecto que permitirá superar las restricciones actuales y gestionar las deudas resultantes de los expedientes de derivación frente a los responsables en igualdad de plano con el deudor principal, siendo previsible que los primeros entregables estén en funcionamiento durante 2020.

• El desarrollo de instrumentos informáticos que detecten las actuaciones fraudulentas que constituyen los presupuestos de hecho de las derivaciones de responsabilidad y, en su caso, de acciones pénales. En este sentido y con la participación esencial de Tracasa Instrumental SL como impulsor de herramientas TIC, se ha iniciado un proyecto de análisis automático de la información contenida en las bases de datos de Hacienda Foral de Navarra para buscar patrones de conductas fraudulentas complejas, cuyos primeros resultados se espera utilizar a lo largo de 2019.

• La reordenación de las funciones entre las diferentes unidades del Servicio de Recaudación impulsada en la reciente modificación de los Estatutos de Hacienda Foral de Navarra, que busca una mayor especialización de cada una de ellas en las funciones que le son propias, así como la liberación del personal de la unidad de Procedimientos Especiales para concentrarse en la gestión de los expedientes a los que se está aludiendo en este escrito.

• La contratación de personal cualificado, Técnicos y Gestores de Hacienda, en el Servicio de Recaudación para asumir el incremento de las tareas esperadas con la progresiva implantación de las herramientas informáticas antes detalladas, así como asumir por completo la gestión de aquellos expedientes que implican el ejercicio de autoridad, internalizando aquellas partes de los mismos que, por ser auxiliares, se llevan a cabo en Tracasa Instrumental SL. La internalización de esa parte de la gestión de los expedientes permitirá un mejor control de los expedientes por parte de los responsables del Servicio, garantizando la aplicación uniforme de criterios jurídicos en materias de gran complejidad.

En este mismo sentido, en fechas recientes se ha tramitado la incorporación de un Gestor de Hacienda al Servicio de Recaudación al amparo de la reciente ampliación de la plantilla de Hacienda Foral de Navarra y es un objetivo prioritario de esta Hacienda la paulatina creación de más plazas cualificadas, principalmente Técnicos y Gestores de Hacienda, para destinarlos a la lucha contra el fraude desde distintas áreas como Inspección y también Recaudación. Dicho incremento paulatino ya fue previsto en el Plan de Lucha contra el fraude 2016-2019 aprobado por el Gobierno en la pasada legislatura y su necesidad ha sido reiteradamente manifestada tanto por la Comisión de Lucha contra el fraude, como en el reciente estudio de la UPNA sobre economía sumergida y fraude fiscal y también es un objetivo de este Gobierno para la presente legislatura como se ha manifestado públicamente en varias ocasiones por la Consejera de Economía y Hacienda.

2. ¿Conoce el Departamento que el incremento del crédito en esa partida de 250.000 euros tenía como destino la contratación, por parte de Tracasa Instrumental, de cinco técnicos para combatir el fraude fiscal?

¿Se ha procedido a dicha contratación a lo largo del año 2019 por parte de Tracasa Instrumental? En caso negativo, ¿cuál es la razón de no haberse procedido a dicha contratación?

El Departamento de Economía y Hacienda conoce que el destino de la ampliación de la partida era la contratación de técnicos en Tracasa Instrumental SL para combatir el fraude fiscal.

La propia dicción literal de la pregunta refleja, si se nos permite expresarlo así, una cierta confusión terminológica.

• Hace referencia a la contratación de técnicos. En el ámbito de Hacienda Foral de Navarra, la categoría de ‘técnicos’ se reserva para los Técnicos de Hacienda, cuerpo de funcionarios específico de Hacienda Foral de Navarra de nivel ‘A’, los cuales habrán de superar una oposición con diversos ejercicios teóricos sobre 185 temas, así como un examen de contabilidad y matemática financiera y un dictamen jurídico. También se puede aplicar a los Gestores de Hacienda, cuerpo de funcionarios específico de Hacienda Tributaria de Navarra de nivel ‘B’, los cuales habrán de superar una oposición con diversos ejercicios teóricos, así como un examen de contabilidad.

Se indica que la función de este personal será el combate contra el fraude fiscal. Ya se ha indicado que las actuaciones que se entienden como lucha contra el fraude implican el ejercicio de funciones de autoridad, por lo que están legalmente reservadas al personal funcionario de Hacienda Foral de Navarra.

En todos los extremos de los trabajos que comprende el encargo a Tracasa Instrumental SL, su función se limita a la preparación de los expedientes siguiendo las directrices impartidas por las jefaturas de las unidades administrativas responsables, las cuales dictarán los actos administrativos correspondientes.

En ocasiones precedentes y como consecuencia de otra enmienda a la dotación inicial de las partidas asignadas al Servicio de Recaudación (en aquella ocasión se hacía referencia a ‘personal técnico especializado en lucha contra el fraude’), se amplió el encargo a Tracasa Instrumental SL, la cual procedió a la contratación de personal, sin que se cumpliese el requisito de que estuvieran especializados en la lucha. No existe ese perfil fuera de la propia administración pública, y ello por la razón ya expuesta de que las actuaciones de lucha contra el fraude en el ámbito de la recaudación de los tributos implican el ejercicio de potestades públicas reservadas para la Administración Tributaria.

A la vista de todo ello, no se ha contratado durante 2019 nuevo personal en Tracasa Instrumental al amparo de la disponibilidad económica habilitada por la enmienda ni está prevista su contratación.

3. ¿No cree el Gobierno que la falta contratación de esos cinco técnicos supone un retroceso en la lucha contra el fraude fiscal?

La respuesta ha de ser negativa; la contratación de nuevo personal en Tracasa Instrumental SL no ayuda a la mejora de la lucha contra el fraude más allá de la simple acumulación de medios materiales que desconocen la gestión tributaria en el momento de su contratación.

Los esfuerzos presupuestarios han de centrarse en los desarrollos informáticos y en la creación de plazas para funcionarios de Hacienda Foral de Navarra, Técnicos y Gestores de Hacienda, estos sí especializados en la gestión tributaria. La combinación de ambos factores permitirá ampliar el ámbito de las actuaciones de lucha contra el fraude y despejar las dudas que se han expresado sobre la participación del ente instrumental en la recaudación de los tributos, internalizando las actuaciones que, aunque auxiliares, impliquen un mayor valor para Hacienda Foral de Navarra.

Pamplona, 24 de enero de 2020

Documento firmado electrónicamente por Óscar Martínez de Bujanda Esténoz, Director Gerente de la Hacienda Foral de Navarra