BOLETIN OFICIAL

DEL

PARLAMENTO DE NAVARRA

V Legislatura | Pamplona, 16 de abril de 2003 | NUM. 43

S U M A R I O

SERIE A:

Proyectos de Ley Foral:

—Proyecto de Ley Foral sobre el uso del vascuence en la enseñanza superior de la Comunidad Foral de Navarra y proposición de Ley Foral sobre la enseñanza y el uso del vascuence en la enseñanza superior universitaria de la Comunidad Foral de Navarra. Corrección de errores (Pág. 2).

SERIE G:

Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:

—Informe de fiscalización sobre la gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 3).

—Informe de fiscalización sobre el "Expediente de contratación de las obras de la Comisaría de Policía Foral de Tudela", emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 22).

Serie A:
PROYECTOS DE LEY FORAL

Proyecto de Ley Foral sobre el uso del vascuence en la enseñanza superior de la Comunidad Foral de Navarra y proposición de Ley Foral sobre la enseñanza y el uso del vascuence en la enseñanza superior universitaria de la Comunidad Foral de Navarra

CORRECCIÓN DE ERRORES

En el anuncio publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra núm. 37, de 28 de marzo de 2003 relativo al proyecto de Ley Foral sobre el uso del vascuence en la enseñanza superior de la Comunidad Foral de Navarra y proposición de Ley Foral sobre la enseñanza y el uso del vascuence en la enseñanza superior universitaria de la Comunidad Foral de Navarra, se ha apreciado un error, que se procede a subsanar:

Donde dice “el informe de la ponencia” debe decir “el Dictamen de la Comisión…”.

Pamplona, 10 de abril de 2003

El Presidente: José Luis Castejón Garrués

Serie G:
INFORMES, CONVOCATORIAS E INFORMACIÓN PARLAMENTARIA

Informe de fiscalización sobre la gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 3 de julio de 2002, acordó ordenar la publicación del informe de fiscalización, emitido por la Cámara de Comptos, sobre la gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

Pamplona, 5 de julio de 2002

El Presidente: José Luis Castejón Garrués

Informe de fiscalización sobre la gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), emitido por la Cámara de Comptos

ÍNDICE

Glosario de términos (Pág. 3).

I. Introducción (Pág. 4).

II. Objetivo (Pág. 6).

III. Alcance (Pág. 7).

IV. Limitaciones (Pág. 7).

V. Descripción del procedimiento de gestión (Pág. 7).

VI. Las principales cifras y datos sobre la gestión del IRPF (Pág. 9).

VI.1. Declaraciones (Pág. 9).

VI.2. Censos (Pág. 9).

VI.3. Procedencia (Pág. 9).

VI.4. Organización (Pág. 9).

VII. Conclusiones y recomendaciones (Pág. 10).

Anexo I. Declaración agregada 1992-2000 (Pág. 16).

Anexo II. Declaración agregada 1998-2000 (Pág. 17).

Anexo III. Declaración agregada 1992-1998. Comparación porcentual. Año 1992=100 (Pág. 19).

Anexo IV. Relación porcentual de declarantes, base liquidable y cuota íntegra por tramos de base liquidable. Años 1998-99-2000 (Pág. 20).

Anexo V. Movimientos de tesorería. IRPF año 1998 (Pág. 21).

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Con el fin de facilitar la lectura del informe incluimos a continuación un breve glosario en el que se recogen los principales conceptos que hacen referencia a este impuesto.

Hecho imponible. Lo constituye la obtención de renta por el sujeto pasivo. Componen la renta:

• Los rendimientos del trabajo.

• Los rendimientos del capital.

• Los rendimientos de las actividades empresariales o profesionales.

• Los incrementos y disminuciones de patrimonio.

• Las atribuciones e imputaciones de renta.

Sujeto pasivo. Las personas físicas que deben tributar a la Comunidad Foral.

Base imponible. Constituida por el importe de la renta del periodo impositivo.

El rendimiento neto de las actividades profesionales o empresariales se podrá establecer mediante:

• **Estimación directa.** Para lo que serán de aplicación las normas del Impuesto sobre sociedades.

• **Estimación objetiva.** Que se fijará, entre otros extremos, bien por la naturaleza de las actividades y cultivos, bien por módulos objetivos

como el volumen de operaciones, el número de trabajadores, el importe de las compras, y la superficie de las explotaciones o los activos fijos utilizados.

Base imponible. Parte general. Constituida por la totalidad de las rentas del sujeto pasivo, excluidos los incrementos y disminuciones de patrimonio a que se refiere el punto siguiente.

Base imponible. Parte especial. Constituida por el saldo positivo que resulta de integrar y compensar exclusivamente entre sí, en cada periodo impositivo, los incrementos y disminuciones de patrimonio que se pongan de manifiesto con ocasión de alteraciones patrimoniales de bienes o derechos adquiridos con más de un año de antelación a la fecha en que se produzca la alteración.

Base liquidable. Constituida por el resultado de practicar a la base imponible las reducciones. Puede ser general o especial, según provenga de la base imponible general o especial.

Reducciones. Importes que disminuyen la base imponible para llegar a la base liquidable. Entre los que pueden citarse:

• Aportaciones a planes de pensiones.

• Mínimo personal.

• Mínimo familiar. Según los ascendientes y descendientes que convivan con el sujeto pasivo.

Transparencia fiscal. En este régimen las bases liquidables positivas obtenidas por las sociedades transparentes se imputarán a sus socios, sujetos pasivos de este impuesto residentes en territorio español.

Cuota íntegra. Equivale a la suma de las cuotas obtenidas por aplicar un tipo progresivo a la base liquidable general y el tipo fijo del 18% a la base liquidable especial.

Cuota líquida. Es el resultado de aplicar a la cuota íntegra las deducciones.

Deducciones. Importes que disminuyen la cuota íntegra para llegar a la cuota líquida. Corresponden básicamente a los siguientes conceptos:

• Por inversión en vivienda habitual.

• Por alquiler de vivienda.

• Por donaciones.

• Por trabajo.

• Por dividendos.

Cuota diferencial. Es el resultado de minorar la cuota líquida por varios conceptos, entre los que el principal lo constituyen las retenciones, los ingresos a cuenta y los pagos fraccionados.

Retención. Importe que un tercero (normalmente una sociedad) ingresa en la Hacienda a cuenta del sujeto pasivo.

Tributación conjunta. Las personas físicas integradas en una unidad familiar podrán optar por tributar conjuntamente en el impuesto.

Unidad familiar. A efectos del impuesto está compuesta por los cónyuges o una pareja estable, según su legislación específica y, si los hubiere, los hijos menores de edad y los mayores incapacitados. Si no existiera vínculo matrimonial, la formada por el padre o la madre y los hijos que convivan con uno u otro.

Periodo impositivo y devengo del impuesto. El periodo impositivo será el año natural y el impuesto se devengará el día 31 de diciembre de cada año.

I. INTRODUCCIÓN

En virtud de su régimen foral, la actividad tributaria y financiera de Navarra se regula por el sistema tradicional del Convenio Económico.

Hasta el momento se han firmado los de los años 1877, que actualiza las aportaciones de la ley de 1841; 1927, al que puede considerarse el primer Convenio en sentido estricto y presenta criterios armonizadores; 1941, suscrito como consecuencia de la reforma tributaria del ministro Larraz; 1969, nuevo convenio para asumir las reformas tributarias de los años 1957 y 1969 (implantación del Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas “I.T.E.”); y finalmente el de 1990, como consecuencia de la aprobación de la Constitución y de la reforma fiscal de 1978, de la implantación del Impuesto sobre el Valor Añadido y la integración en la Unión Europea.

Actualmente podemos señalar que el Convenio Económico constituye la norma jurídica básica que regula el ordenamiento fiscal de Navarra y sus relaciones con el estatal. A efectos de este trabajo, resaltamos como características básicas del Convenio:

a) Su carácter indefinido.

b) Sus disposiciones regulan los criterios armonizadores entre el sistema estatal y el foral. Es decir, quién tributa en cada administración.

c) Establece la aportación económica de Navarra al Estado.

Esta competencia histórica de Navarra se refleja en el artículo primero del Convenio que señala "En virtud de su régimen foral, Navarra tiene potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario". Para en el siguiente artículo señalar que deberá respetar:

a) Los criterios de armonización del régimen tributario de Navarra con el régimen general del Estado establecidos en este Convenio Económico.

b) Las competencias que, conforme a lo dispuesto en el presente Convenio Económico, correspondan al Estado.

c) Los Tratados o Convenios internacionales suscritos por el Estado.

d) El principio de solidaridad a que se refiere el artículo 1º de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

e) Las Instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional, según lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

En la práctica esto significa que, de acuerdo con el Convenio Económico, Navarra en los impuestos indirectos aplica los mismos principios básicos, normas sustantivas y fórmulas vigentes en cada momento en territorio del Estado y tiene capacidad plena para regular y gestionar los directos. No obstante, esta capacidad, deviene, en general, a establecer diferencias respecto de la normativa estatal que no han alterado las cuestiones básicas de los principales impuestos, al considerar que los regímenes fiscales existentes en un mismo Estado no pueden diferir radicalmente.

En lo que respecta al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), las principales normas navarras van unidas a las estatales. Así, en 1978 la Diputación Foral de Navarra, mediante acuerdo de 28-XII, estableció las normas reguladoras del impuesto, que, siguiendo las pautas de la ley estatal (reforma de Fernández Ordóñez), integra en un único impuesto los anteriores impuestos reales o de producto. Esta norma, punto de partida, de la imposición actual, presentaba, respecto a las anteriores dos aspectos básicos:

• La extensión del hecho imponible a la renta global, independientemente de la fuente de la que proceda, con inclusión de los incrementos y disminuciones patrimoniales.

• La progresividad del impuesto, puesta de manifiesto en una tarifa creciente sobre la renta global y teniendo en cuenta las circunstancias personales, temporales y de otro orden que conciernan.

Posteriormente, en 1989, se produce una modificación sustancial como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1989, de 20 de febrero, contraria a la tributación conjunta de las personas integradas en unidades familiares, ya que la concentración de rentas en una sola base imponible provocaba unas mayores cuotas al ser más alto el tipo de gravamen aplicable.

Otro cambio importante, aunque no supone una ruptura radical con el régimen hasta entonces vigente, se produce con la aprobación de la Ley Foral 6/1992, de 14 de mayo, que sigue en términos generales los criterios de la ley estatal 18/1991.

En esta ley, podemos destacar, por su diferencia con el régimen común, el sistema establecido para la tributación conjunta. Mientras en el ámbito estatal las rentas de las personas físicas de la unidad familiar se gravan acumuladamente, pero con una escala diferente a la aplicada a los casos de tributación individual; en la foral, las rentas, bases imponibles y cuotas íntegras se calculan separadamente y la suma de las cuotas forma la cuota íntegra de la unidad familiar.

En 1998, nuevamente siguiendo los criterios de la ley estatal, se produce un cambio significativo cuya principal característica es la consideración de que la renta sujeta al tributo no es la "obtenida" sino la "disponible" por el sujeto; es decir, la que puede utilizar el contribuyente tras atender sus necesidades y las de las personas que de él dependen. Se establece para ello un mínimo exento.

Asimismo establece un gravamen progresivo para la base liquidable general y otro fijo del 18% para la base liquidable especial, la que resulta de integrar y compensar exclusivamente entre sí, en cada periodo impositivo, los incrementos y disminuciones de patrimonio que se pongan de manifiesto con ocasión de alteraciones patrimoniales de bienes o derechos adquiridos con más de un año de antelación a la fecha en que se produzca la alteración. Es decir, modifica el criterio de la ley de 1978 de gravar con un impuesto general la totalidad de la renta con independencia de la fuente de la que proceda.

La Ley Foral 20/2000, de 29 de diciembre, de medidas tributarias, modifica varios preceptos de la normativa del impuesto, constituyendo la más

significativa la supresión de las deducciones de carácter familiar de la cuota al sustituirla por reducciones en la base.

Las normas aquí comentadas constituyen los principales hitos de la normativa impositiva en relación con el IRPF; sin embargo, es preciso resaltar que una de las características del impuesto la constituye la habitual y continua modificación de la normativa, ya que como mínimo la ley de presupuestos o la de medidas fiscales introducen modificaciones, más o menos importantes, en la normativa fiscal.

La importancia del IRPF en los ingresos de la Hacienda Foral puede verse en el siguiente cuadro:

Ingresos presupuestarios (en millones de pesetas)

Año	Ingresos totales	Impuestos directos	% directos s/ totales	IRPF	% IRPF s/totales
1997	277.940	123.970	45	82.413	30
1998	349.607	134.805	39	89.528	26
1999	351.570	139.432	40	93.070	26
2000	380.596	165.039	43	106.862	28

Es decir, en el ejercicio 2000, los ingresos imputados al IRPF suponen el 65 por ciento de los directos y el 28 por ciento del total de los ingresos presupuestarios.

Las principales normas que inciden en la gestión del impuesto sobre la renta de las personas físicas son:

• El Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, suscrito el 31 de julio de 1990 y sus posteriores modificaciones mediante acuerdos de fecha 21 de diciembre de 1992 y 28 de octubre de 1997.

• La Ley Foral 22/l998, de 30 de diciembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas, cuyos artículos se ven modificados por la Ley Foral 19/1999, de 30 de diciembre, de medidas tributarias, la Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, por la igualdad de las parejas estables y la Ley Foral 20/2000, de 29 de diciembre, de modificación parcial de diversos impuestos y otras medidas tributarias.

• El Decreto Foral, 174/1999, de 24 de mayo, del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, modificado por los decretos forales 635/1999, de 30 de diciembre; 10/2000, de 10 de enero; y 328/2000, de 9 de octubre.

• La Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, general tributaria.

• El Decreto Foral, 177/2001, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Recaudación de la Comunidad Foral de Navarra.

• El Decreto Foral 178/2001, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del recurso de reposición y de las reclamaciones económico-administrativas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

• El Decreto Foral 152/2001, de 11 de junio por el que se aprueba el Reglamento de la Inspección Tributaria de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

II. OBJETIVO

De acuerdo con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, se incluyó en el programa de actuación de la Cámara de Comptos la elaboración de un informe de fiscalización sobre la gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

El objetivo del informe consiste en presentar nuestras conclusiones sobre la gestión que la Hacienda Tributaria de Navarra realiza del impuesto para lo que se ha procedido a analizar los procedimientos de gestión del impuesto (normativa, elaboración de censos, confección de las declaraciones, revisiones, recaudación…), estudiar las declaraciones agregadas para conocer

sus principales datos y evolución, así como analizar los estudios existentes sobre el impuesto.

Como consecuencia, efectuamos las recomendaciones que estimamos convenientes para la mejora de la gestión del impuesto.

III. ALCANCE

Teniendo en cuenta los objetivos anteriores, el trabajo se ha centrado en el análisis del procedimiento actual seguido por la Hacienda Tributaria de Navarra para la gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en el análisis y comparación de las declaraciones agregadas del impuesto en los últimos años. Para la realización del trabajo ha sido precisa la recopilación y análisis de la normativa fiscal que hace referencia al impuesto, así como el mantenimiento de entrevistas con diversos responsables de la gestión del impuesto.

La recaudación tributaria se realiza por la Hacienda Tributaria de Navarra de forma general para todos los impuestos, no siendo, por lo tanto, responsabilidad de los órganos de gestión de un impuesto en concreto. La Cámara de Comptos de Navarra emitió en enero de 2000 un informe sobre la gestión de recaudación por lo que no se ha realizado trabajo específico sobre esa materia, remitiéndonos al realizado en enero de 2000.

Como metodología se han aplicado los programas habitualmente utilizados por esta Cámara de Comptos de Navarra recogidos en sus guías de auditoría y desarrollados de acuerdo con las Normas y Principios de Auditoría del Sector Público aprobados por la comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español.

El informe se estructura en ocho apartados. En los cuatro primeros se presentan la introducción, objetivos, alcance y limitaciones; los dos siguientes incluyen una breve descripción de los procedimientos y las principales cifras y datos que hacen referencia al impuesto; para en los dos últimos incluir nuestra opinión y las conclusiones y recomendaciones que estimamos oportunas. Además se incluyen cinco anexos con los principales datos del impuesto.

IV. LIMITACIONES

Las limitaciones que han afectado a la realización del presente trabajo son:

• La dificultad de realizar comparaciones interanuales como consecuencia de las continuas modificaciones normativas que implican que gran cantidad de los conceptos tributarios cambien de un año al siguiente, por lo que las comparaciones no pueden hacerse de manera homogénea.

• La imposibilidad de realizar cuadres entre los datos de la declaración agregada y los datos presupuestarios, como consecuencia de que:

* Los conceptos de ingresos presupuestarios (retenciones) no corresponden exactamente a los del impuesto.

* Los importes recogidos en la declaración del impuesto se imputan a varios ejercicios presupuestarios.

* La armonización fiscal derivada del Convenio Económico produce distorsiones entre la administración tributaria en la que se efectúan los ingresos por retenciones y en la que el sujeto pasivo está obligado a tributar. Estas distorsiones se adecuan mediante ajustes en las cifras de la aportación a las cargas generales o cupo.

• En el tiempo de realización de este informe, la Hacienda Tributaria esta reorganizando y modernizando la base de datos fiscal. Al coincidir en el tiempo ambos trabajos no estaban disponibles la totalidad de los datos y en algunos casos, al estar los procesos de cambio sin terminar y, por lo tanto, sin revisar, pudiera existir algún dato erróneo.

Asimismo, debe considerarse que los ficheros tributarios son “ficheros vivos” que se modifican continuamente como consecuencia de nuevas declaraciones, revisiones, inspecciones, por lo que los datos, sobre todo de los últimos ejercicios, sufren cambios en sus cifras.

El trabajo de campo se ha realizado entre los meses de noviembre a marzo por un equipo en el que han trabajado un auditor y tres técnicos de auditoría, contando además con la colaboración de los servicios jurídicos, administrativos e informáticos de la Cámara de Comptos de Navarra.

Agradecemos al personal del Departamento de Economía y Hacienda y especialmente de la Hacienda Tributaria de Navarra la colaboración prestada para la realización de este trabajo.

V. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN

En septiembre de 1999 se establece el Organismo Autónomo Hacienda Tributaria de Navarra que prácticamente asume las funciones y personal de la antigua Dirección General de Hacienda y es la responsable en nombre y por cuenta de la Administración de la aplicación del sistema tribu-

tario de la Hacienda Pública de Navarra: gestión, inspección y recaudación de los ingresos de derecho público.

En este epígrafe vamos a resumir brevemente la gestión del IRPF.

Para esta gestión, la Hacienda cuenta con dos tipos de declaraciones las que dan lugar a una obligación de pago y las de carácter informativo.

Entre las primeras podemos citar la declaración del impuesto realizada por el sujeto pasivo en el periodo denominado "campaña de renta" (normalmente entre abril y junio del año siguiente al periodo impositivo), y las correspondientes a retenciones o pagos a cuenta realizadas por entidades que actúan por cuenta del sujeto pasivo.

Entre las segundas las que informan de determinados ingresos con efectos en las bases del impuesto, como resumen anual de retribuciones, de retenciones..., o las que sirven para actualizar y mantener determinados ficheros como, por ejemplo, los datos de afiliación a la seguridad social.

Esto significa que el sistema se nutre de una serie de declaraciones informativas que proporcionan a la Hacienda datos sobre los contribuyentes y sirven para saber quién tiene que declarar (mantenimiento de los censos) y qué ingresos debe declarar; otras que originan los ingresos de fondos en la Hacienda (retenciones) y que las hacen las empresas y entidades financieras por cuenta del contribuyente; y finalmente la declaración propiamente dicha que se contrasta con las anteriores y que incluye justificantes. Esta declaración supone un reajuste de los importes pagados a cuenta, que aproximadamente al 70% de las declaraciones la Hacienda les devuelve dinero y el resto de las declaraciones tiene que pagar a la Hacienda.

Los datos de las declaraciones informativas se "asignan" a sus correspondientes beneficiarios, de manera que se puedan contrastar los datos aportados por el sujeto pasivo con los de las referidas declaraciones informativas y, además, cuando va a realizar la declaración pueda conocer la información que la Hacienda dispone sobre sus ingresos.

Esta declaración puede realizarse de manera manual o informática a través de los propios servicios de la Hacienda o de las entidades colaboradoras (asesorías, entidades financieras etc.) que prestan este servicio a sus clientes.

Las declaraciones se graban y tras validarse, esto es comprobar su coherencia (nombre, DNI...), sufren dos tipos de revisión de tipo informático.

La primera se refiere a la corrección y coherencia interna de los datos (cálculos etc.); la segunda, en función de unas fórmulas que se modifican cada año, señala aquellas declaraciones que o bien contienen errores o se encuentran en situaciones que es preciso comprobar ya sea por el importe de algunos conceptos, su no coincidencia con los datos existentes en la Hacienda etc.

Estas revisiones se realizan de acuerdo con las pautas de la Ley Foral General Tributaria y, en determinados casos, pueden trasladarse a la Inspección. Mientras se realiza la revisión, las declaraciones quedan en situación "transitoria" (en esta transitoriedad se engloban diferentes situaciones).

Una vez aceptada la declaración de los ficheros tributarios se traspasa a los del Servicio de Recaudación, en concreto a los de "gestión de terceros", el importe final a pagar o a devolver y es este Servicio quien se encarga del pago o cobro de las deudas, conjuntamente con el resto de los impuestos.

Por otra parte, es la "Sección de requerimientos e IAE" la que se encarga de comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y de efectuar las reclamaciones, aunque, como en el caso de los cobros, el trabajo es general para todo tipo de impuestos.

La Inspección realiza sus propios programas, por lo que los sujetos pasivos pueden ser objeto de inspecciones en función del plan establecido.

El contribuyente, en el caso de que no esté de acuerdo con las liquidaciones realizadas por la Hacienda, puede efectuar sus reclamaciones ante el órgano gestor o ante el Tribunal Económico Administrativo Foral de Navarra (antiguo Órgano de Informe y Resolución en Materia Tributaria) antes de plantear sus diferencias ante los tribunales.

Como se desprende de este breve resumen del procedimiento, y si tenemos en cuenta que se están realizando aproximadamente 270.000 declaraciones al año más las correspondientes a las declaraciones informativas y las de pagos a cuenta, podemos concluir que es un proceso cuantitativamente significativo, complejo por cuanto requiere coordinar informaciones de muy diferentes procedencias, que afecta a prácticamente todos los ciudadanos y supone aproximadamente el 30% de los ingresos presupuestarios.

VI. LAS PRINCIPALES CIFRAS Y DATOS SOBRE LA GESTION DEL IRPF

VI.1. DECLARACIONES

Presentamos a continuación una serie de cifras y datos redondeados que pueden proporcionar una visión aproximada de la gestión del impuesto y la información que es preciso manejar.

Declaraciones:	Nº declaraciones
Oficinas de Hacienda	30.000
Entidades colaboradoras	190.000
Manuales	50.000
TOTAL	270.000
De las que:	
Positivas	80.000
Negativas	190.000
Declarantes por retenciones y pagos a cuenta:	Nº declarantes
De trabajo	20.000
De capital mobiliario	1.000
Fraccionamientos	20.000
De capital inmobiliario	7.000
TOTAL	48.000

Debe tenerse presente que se presentan varias declaraciones periódicas y un resumen anual.

VI.2. CENSOS

Los relacionados con el IRPF ascienden a veinte. En estos censos, que van desde el de retenciones de trabajo hasta el de donativos, se incluyen diversos conceptos como los obligados a declarar o los pertenecientes a un determinado colectivo con efectos en el impuesto.

Estos censos, que se nutren tanto de información interna como de la externa procedente de declaraciones informativas, son los que permiten reclamar los incumplimientos.

VI.3. PROCEDENCIA DE LOS INGRESOS

Hemos analizado la declaración agregada del año 1998, cuya declaración se realiza en 1999, ya que al iniciar el trabajo era la última confeccionada según la normativa anterior, es decir sin incorporar las reducciones en la base, y la del año 2000 no estaba todavía disponible.

A continuación presentamos su resumen:

(en millones de pesetas)

Concepto de ingreso		Importe	% s/Total
Retención trabajo		79.683	85
Retención capital		11.603	12
Fraccionamiento		4.837	5
Ret. capital mensual		306	-
Ret. capital implícito		41	-
Ret. cap. Incluidos arrendamientos		1.657	2
Liquidación final:		-3.959	-4
Negativos (a devolver)	-18.750		-20
Positivos (a pagar)	14.791		16
TOTAL		94.170	100

Como se desprende de estos datos las retenciones de trabajo aportan un 85% de la recaudación neta, aunque hay que tener presente que se produce un 20 por ciento de devoluciones, que en gran medida pueden corresponder a este concepto.

Es importante destacar que la liquidación final derivada de la campaña de la renta, representa para la Hacienda un pequeño saldo neto negativo, pero se produce un significativo ajuste individual entre los declarantes.

Según estimaciones de la Hacienda Tributaria de Navarra, se calcula que ascienden a siete millones de datos los que se utilizan en una campaña de renta.

VI.4. ORGANIZACIÓN

La gestión del impuesto se realiza por varias unidades orgánicas, cada una de las cuales se encarga de aspectos concretos del impuesto y, en algunos casos, conjuntamente con otros impuestos.

En el siguiente cuadro se presenta resumidamente la labor de cada una de ellas:

Servicio	Sección	Función	Nº personas
Gestión hacienda:	Tratamiento información	Control procesos y archivo	11
	Coordinación informática		
	Campaña IRPF y patrimonio	Organiz. campaña y entidades colaboradoras	56
Tributos directos y grandes empresas	IRPF y patrimonio	Asesoramiento técnico, liquidaciones y resolución de recursos	12
Tributos indirectos	Requerimientos e IAE	Gestión de censos y requerimientos	4
Asistencia e información al contribuyente	Asistencia al contribuyente		
	Información y Of. territoriales	Información y recepción de declaraciones	34
Inspección tributaria	Información y planificación	Inspección	30
Recaudación	Aplazamientos y control		
	Recaudación		
	Recaudación ejecutiva	Gestión de deudores y acreedores	11
	Procedimientos especiales		
Total			158

Estas 158 personas, no todas dedicadas a tiempo total al IRPF, más los seis directores de servicio son los encargados de la gestión del impuesto. Además hay que tener presente que el Tribunal Económico Administrativo Foral de Navarra se encarga de resolver los recursos y que otras unidades (Secretaría Técnica, Desarrollo Normativo y Fiscalidad) realizan labores de carácter general del Departamento.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como resultado del trabajo realizado se desprenden las siguientes conclusiones.

A. Sobre la normativa

1. A partir de la reforma del año 1978, la normativa tributaria referida al IRPF se puede considerar que es compleja y excesivamente cambiante.

Esta situación se produce, a nuestro entender, porque el impuesto intenta introducir un conjunto de circunstancias personales que afectan a los contribuyentes. Esto, unido a los rápidos cambios que se dan en el mundo social y económico en estos últimos años provoca la complejidad de la normativa.

La utilización del impuesto para fomentar u obstaculizar determinadas medidas económicas (incrementar el ahorro, apoyar a un determinado sector productivo etc.) y los rápidos avances en el sistema económico genera la necesidad de continuos cambios en la normativa. Así podemos comprobar que prácticamente todos los años se producen modificaciones en la normativa, al margen de la lógica actualización de importes. Estas modificaciones han afectado por igual a las tres leyes generales sobre el IRPF aprobadas desde 1978: la inicial de 28-12-78; la de la Ley Foral 6/1992; y la de la Ley Foral 22/1998.

2. Esta cantidad de cambios en la normativa puede llegar a generar cierta “inseguridad jurídica” para el contribuyente.

Hay decisiones de tipo económico de los ciudadanos que se realizan a largo plazo y en las que el componente fiscal tiene una incidencia relevante (elección de la fórmula para materializar el ahorro, participar o no en un plan de pensiones, la adquisición de vivienda etc.). Los continuos cambios normativos, en algunos casos incluso con efectos retroactivos, pueden incidir de manera notoria en estas decisiones, motivo por el que se produce cierto grado de “inseguridad jurídica” para el contribuyente.

3. La complejidad de la normativa y el hecho de intentar abarcar las situaciones personales genera que determinadas circunstancias sean muy difíciles de gestionar administrativamente, sobre todo teniendo en cuenta que es un impuesto que afecta a prácticamente todos los ciudadanos.

Así, por ejemplo, implantar un máximo de deducción por adquisición de vivienda “para el conjunto de los periodos impositivos del sujeto pasivo” obliga a mantener un registro especial para todos los periodos impositivos. Lógicamente cuestiones como esta que son fáciles para aplicar a un contribuyente complican la gestión cuando se trata de un colectivo numeroso.

B. Sobre el procedimiento

4. La gestión del IRPF está repartida entre varios servicios que, a nuestro entender, requie-

ren una mayor coordinación ya que, en la práctica, su trabajo se encuentra excesivamente compartimentado o estanco.

La organización de la Hacienda Tributaria de Navarra no se ha realizado exclusivamente por tipos de impuesto, sino que se estructura en gran medida, en función de los procesos de gestión, por lo que hay unidades que gestionan un proceso que sirve para varios impuestos. Por ello, como se puede ver en el epígrafe VI.4, en la gestión directa del IRPF, inciden al menos seis servicios y once secciones, al margen de otras unidades generales, como la Secretaría Técnica etc.

Esta compartimentación favorece que se pueda producir un trabajo excesivamente estanco en cada unidad, perdiéndose en parte la visión global de la gestión del impuesto.

5. El IRPF es el impuesto que requiere un gran volumen de información y para su tratamiento se precisa una importante utilización de recursos informáticos.

La gestión del impuesto requiere un considerable uso de recursos informáticos tanto para la utilización de los aproximadamente siete millones de datos empleados, como para la propia realización de las declaraciones.

La evolución de las declaraciones presentadas en los últimos años es la siguiente:

	Año1996	%	Año 2000	%	Incremento %
Oficinas Hacienda	42.998	16	28.916	11	-33
Entidades Colaboradoras	173.023	66	190.238	70	10
Total Automáticas	216.021	82	219.154	81	1
Manuales	47.815	18	50.971	19	7
Total	263.836	100	270.025	100	2

Como se desprende de estos datos una de cada cinco declaraciones presentadas se confecciona manualmente. En el caso de las automáticas se observa un progresivo aumento de las realizadas en entidades colaboradoras, en detrimento de las realizadas en las oficinas de Hacienda, que disminuyen entre los años 1996 y 2000 en un tercio.

El crecimiento del número de declaraciones realizadas a través de las entidades colaboradoras y las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías, hace pensar que cada vez pueden tener menos importancia las declaraciones realizadas por la propia Hacienda y hay que señalar que este proceso es el que más recursos humanos consume, 56 personas, en su mayor parte fijos discontinuos para la campaña.

6. Es importante resaltar que la mayor parte de los ingresos se recaudan a través de los pagos a cuenta, sin que se requiera personal específico para su control.

Es decir, se ha logrado una sistematización para los pagos a cuenta que requiere muy poco personal, aspecto que no se ha conseguido para las declaraciones individuales. La gestión y control de todas las retenciones se realiza por varias unidades sin que exista una que se encargue específica y exclusivamente de esta materia.

7. No es posible realizar cruces exactos entre los diferentes datos del impuesto y otras relaciones externas e incluso internas.

Así, podemos comprobar que, aunque existe un censo general de posibles declarantes, no todos ellos están obligados a declarar, ya que, por ejemplo, pueden no llegar al mínimo sujeto a declaración.

En el caso, por ejemplo, de las retenciones de capital estas pueden pertenecer tanto a personas físicas como a jurídicas o a personas obligadas a declarar en otra administración. Igualmente, personas que declaren a la administración navarra pueden obtener ingresos en otros territorios y sus retenciones se ingresan en sus correspondientes administraciones.

Otra cuestión que impide realizar estos cruces viene motivada por la asignación de las retribuciones por dividendos que se realiza, según el Convenio, en proporción al volumen de operaciones efectuado en cada territorio (cifra relativa) de la empresa pagadora, que lógicamente tiene poco que ver con la obligación de declarar a una y otra administración tributaria del sujeto pasivo.

8. Con el fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a determinados colectivos, en determinadas circunstancias, se permite establecer la base liquidable. mediante la denominada estimación objetiva a través de signos, índices o módulos. Este sistema, al margen de que normalmente representa una menor base imponible, puede constituir un factor que facilite que la cadena impositiva y de información se rompa, lo que favorece la adopción de medidas tendentes a la opacidad fiscal.

9. La reciente aprobación de la Ley Foral general tributaria supone una mayor garantía para el contribuyente navarro, pero, lógicamente, ha introducido más trámites al tener que ser más rigurosos en la justificación de las actuaciones y de las notificaciones.

C. Sobre los datos

C.1. De las declaraciones agregadas.

En los anexos I, II, y III pueden verse las declaraciones agregadas de los últimos años. Como requisito previo a su análisis hay que señalar que los ficheros de declaraciones están "vivos" por lo que cambian todos los días como consecuencia de revisiones, nuevas declaraciones, inspecciones etc.; y que los cambios en la normativa dificultan la comparación al no ser los conceptos homogéneos a lo largo del tiempo.

10. De la comparación del periodo 1992-1998, en pesetas corrientes, se observa:

• La base imponible del impuesto sufre un crecimiento del 46%, aunque sus componentes presentan tendencias contrarias. Así, los rendimientos del trabajo, de las actividades profesionales y de las empresariales crecen el 56, 70 y 64%, respectivamente; mientras que los del capital mobiliario disminuyen en un 25% y los del inmobiliario pasan a ser negativos a partir del año 1995.

• Las aportaciones a los planes de pensiones crecen en un 309%; la base liquidable regular en un 37% y la irregular en un 686%. Estos son los principales factores que hacen que la base liquidable se incremente en un 51 por ciento y la cuota integra en un 59%.

• Las deducciones por descendientes y ascendientes disminuyen un 2 y un 9 por ciento, respectivamente; mientras que las correspondientes a mayores de 65 años y minusválidos se incrementan en un 46 y 98 por ciento, respectivamente.

• Las deducciones por gastos de enfermedad y primas de seguros de vida, que en 1999 se suprimen, crecieron un 186 y 151%, respectivamente. Los donativos lo hicieron en un 635% y la deducción por dividendos en un 388 por cien. La deducción por inversión en vivienda crece un 122 por ciento, alcanzando los 6.264 millones de pesetas.

• La cuota líquida aumenta en el periodo 92-98, en un 62%.

11. La comparación de los años 1999 y 2000 no puede realizarse de manera homogénea con los años anteriores debido a los cambios habidos en la normativa del impuesto.

No obstante, en el anexo se presentan las declaraciones de los años 98, 99, y 00, con un desglose que permite observar:

• En los años 1999 y 2000 se produce un considerable incremento de la base imponible cuyos principales componentes son el incremento de los rendimientos netos del trabajo y los del capital inmobiliario, que pasan de ser negativos a positivos.

En el primer caso, como consecuencia del incremento de la actividad surgida esos años y de la desaparición de la disminución del 5% como gastos de difícil justificación.

En el segundo caso, al eliminarse de la base los intereses de los préstamos para adquisición de viviendas.

• Sin embargo la base liquidable sufre un considerable descenso al introducirse en ambos años los conceptos de reducción de la base, y suprimirse las deducciones de la cuota.

• En 1999 se introducen las reducciones por "mínimo personal" y en 2000 se añaden las relativas a los ascendientes y descendientes.

• En cuanto a las deducciones, además de los cambios motivados por el traspaso de deducción de la cuota a reducción de la base, comentados en los dos puntos anteriores, destacan la desaparición de los correspondientes a "gastos de enfermedad" y "primas de seguro de vida". Igualmente hay que destacar el notable crecimiento de la denominada "rendimiento del trabajo" y "vivienda", esta última como consecuencia de la inclusión de los intereses.

Los datos más significativos de estas declaraciones se incluyen a continuación:

	1998	1999	2000
Base imponible	648.794	759.437	827.578
Base liquidable	676.383	592.886	599.170
Cuota íntegra	131.314	144.710	146.971
Cuota líquida	92.375	100.026	105.792
C.L./B.I.(%)	14,23	13,17	12,78

C.L./B.L.(%)	13,66	16,87	17,66
C.I./B.I.(%)	20,24	19,05	17,76
C.I./B.L.(%)	19,41	24,41	24,53

Es decir la cuota aumenta entre 1999 y 1998 en 7.700 millones y en 5.700 entre el año 2000 y el año 1999.

La relación entre la cuota líquida y la base imponible oscila alrededor del 13%.

C.2. De otros datos.

12. En el anexo IV puede verse la relación entre declarante, base liquidable y cuota íntegra en los últimos años. No es posible incluir la cuota líquida ya que en las declaraciones conjuntas esta es única por lo que habría que realizar estimaciones para repartirla entre los diferentes contribuyentes.

De su análisis podemos destacar:

a) Se produce un notable incremento en el número de declarantes con base liquidable menor de 500.000 pesetas y un descenso en todos los tramos hasta 7,5 millones de base, para aumentar en los mayores de este importe.

b) Si nos centramos en el año 2000, el 51% de los declarantes presentan una base liquidable menor de 1 millón y su cuota íntegra alcanza el 5,30% del total. Los declarantes con base liquidable mayor de 7,5 millones representan el 1,75 por ciento, mientras que su cuota es del 22,60 por ciento.

13. Si nos fijamos en el origen de los rendimientos, la evolución de los rendimientos medios de la actividad por actividad principal en los últimos años puede verse en el cuadro adjunto.

	1998 Rend.Med. por Contr.	1999 Rend.Med. por Contr.	2000 Rend.Med. por Contr.	Incremento 2000/1998
Rendimientos del Trabajo	2.209.274	2.432.276	2.538.278	14,89%
Rend. del Capital Mobiliario	300.521	325.596	341.621	13,68%
Rend. del capital Inmobiliario	336.600	1.131.831	1.247.212	270,53%
Rend. de Actividades Profesionales	3.404.528	3.427.733	3.515.792	3,27%
Rend. de Actividades Empresariales	1.722.682	1.895.021	2.021.574	17,35%

Al analizar los rendimientos de las actividades empresariales hay que tener en cuenta la posibilidad, en determinados casos, de tributar mediante “módulos”, que, lógicamente influye en el cálculo del rendimiento.

C.3. Sobre el flujo de cobros y pagos.

14. De los datos de los ficheros de terceros (CAT) relativos al año 1998, que pueden verse en el anexo V se desprende:

La liquidación final de la campaña afecta a 260.662 contribuyentes con el siguiente desglose:

	Millones	Contribuyentes
Negativas	-18.750	187.355
Positivas	14.791	73.307
Total	-3.959	260.662

Las aportaciones a cuenta de los contribuyentes por los diversos conceptos suponen un importe de 98.129 millones de pesetas, y corresponden a 48.210 contribuyentes, algunos están duplicados si, por ejemplo, realizan retenciones de trabajo y de capital.

Menos de cuatrocientos de estos contribuyentes aportan el 65% del importe.

El máximo contribuyente, con diferencia sobre los demás, es el propio Gobierno de Navarra, que es quien más aporta en concepto de retenciones de trabajo y de capital, alcanzando en conjunto un 17 por ciento del total de los ingresos.

D. Sobre el fraude

15. No hemos encontrado estudios recientes que cuantifiquen el importe del fraude que puede existir en el IRPF referidos a ninguna de las administraciones tributarias del Estado.

A este respecto habría que señalar que podemos considerar básicamente dos vertientes en el fraude: el derivado de “declaraciones incompletas” en las que se oculta parte de los rendimientos; y el derivado de la total ocultación de las fuentes de ingresos (dinero en el extranjero, economía sumergida o la derivada de actos delictivos).

La comparación de los datos de las declaraciones con los de la renta nacional, obtenida a través de la contabilidad nacional u otro tipo de estadísticas, presenta varios inconvenientes:

a) Se trata de cifras elaboradas con diferentes criterios que requieren sus adaptaciones.

b) Los datos de la renta no son exactos sino que responden a estimaciones estadísticas.

c) El proceso de estimación de la renta es complejo y se realiza con cuatro o cinco años de retraso.

d) Los datos fiscales sufren continuos cambios como consecuencia de las modificaciones normativas.

Por ello, más importante que la comparación entre estas magnitudes sería disponer de una sistemática que permita obtener una serie temporal que establezca la relación de los datos fiscales con los de estas macromagnitudes.

Podemos analizar cuestiones que indirectamente inciden en la valoración del fraude:

• En las revisiones que se han realizado sobre las declaraciones del año 2000 en el proceso de gestión aproximadamente en un 8 por ciento de los casos se presentan incidencias, lo que no significa que en todas ellas existan errores o generen incremento de la cuota. El incremento de cuotas obtenido de este modo ha ascendido a 852 millones de pesetas.

• La inspección fiscal ha realizado en el año 2001, respecto al IRPF, inspecciones a 260 contribuyentes a los que ha incoado 909 actas, más 256 expedientes sancionadores, obteniendo una cuota de 900 millones, que con los intereses, recargos y sanciones alcanza un importe de 1.390 millones de pesetas. Téngase en cuenta que la inspección realiza un acta por cada impuesto y periodo por lo que el número de actas es mayor que el de contribuyentes.

En estos últimos años no se han incoado procedimientos de delito fiscal por este impuesto.

• Las personas que aparecen censadas en el correspondiente al IRPF son:

Año	Nº Personas
1997	367.229
1998	374.624
1999	380.967
2000	396.563

• Hemos comprobado, asimismo, el número de extranjeros que aparecen censados. Esta información se obtiene por la numeración del NIF.

Año	Nº Personas
1997	1.817
1998	2.489
1999	3.093
2000	4.989

• La sección de censos y requerimientos reclama las declaraciones de las personas que por estar incluidas en el censo están obligadas a declarar y no lo han hecho.

Esta reclamación se realiza en dos fases, la primera telefónicamente y la segunda, ante la falta de respuesta, por escrito.

En el año 2001 y en relación con el IRPF, se han realizado reclamaciones telefónicas que han dado como resultado la presentación del siguiente número de declaraciones de IRPF:

Del año	Número
1997	796
1998	867
1999	761
2000	361
Total	2.785

• Hemos comprobado los recursos presentados ante el Órgano de Resolución e Informe en Materia Tributaria actual Tribunal Económico-Administrativo Foral (TEAF). Con el siguiente resultado:

Entre los años 1994 y 2001 se han presentado ante el TEAF 3555 recursos en relación con el IRPF, de los que el 36% han sido estimados total o parcialmente, un 27% han sido desestimados, un 6% fueron inadmitidos y se encontraban pendientes de dictamen un 36% de los recursos.

Estos recursos se establecen por motivos diversos que incluyen casi todos los conceptos del impuesto, aunque los más numerosos, alcanzando el 78% de los recursos corresponden a “exenciones y no sujeciones” y a la vivienda con 1.143 y 619 recursos, respectivamente.

De todos estos datos se deduce que los ingresos por revisión y por inspección no llegan al uno por ciento de la recaudación y que los censos de contribuyentes se van incrementando todos los años, incluyendo los de personas extranjeras.

E. Sobre cobros

16. La gestión de los cobros la realiza el Servicio de Recaudación de manera global para todos los impuestos por lo que no puede desgajarse la gestión de cobro del IRPF de la general. La

Cámara de Comptos emitió en enero de 2000 un informe sobre el programa presupuestario "gestión de recaudación" al que nos remitimos (BOPN Nº 22 de 9/03/00).

F. Sobre estudios

17. Se realizan estudios o estimaciones para poder valorar el coste que pueden tener determinadas medidas fiscales que puedan adoptarse y, en general, no se realizan estudios posteriores, aunque normalmente al presentarse la campaña del IRPF se suele hacer un resumen de la anterior.

No se confecciona una memoria de la actividad de la Hacienda Tributaria, ni, por tanto, del IRPF, ni de los gastos fiscales.

Por todo ello, recomendamos:

• Dar la máxima estabilidad a la normativa, de manera que, sobre todo para aquellas decisiones económicas que tenga que adoptar para un largo plazo, el contribuyente disponga de la máxima seguridad jurídica.

• Simplificar el impuesto, ya que el cumplimiento de las obligaciones fiscales obliga a todos los ciudadanos y la amplia y compleja normativa dificulta su cumplimiento por el contribuyente.

No obstante, hay que señalar que a través de los propios medios de la Hacienda y de los de las entidades colaboradoras se facilita el cumplimiento de estas obligaciones fiscales.

• Al establecer las disposiciones normativas deben tenerse presentes las repercusiones de carácter administrativo que ocasionan su gestión y control.

• Incrementar la coordinación entre las diferentes unidades orgánicas que inciden en la gestión del IRPF y estudiar la posibilidad de centralizar o agrupar las funciones de estas unidades. Asimismo debe analizarse si se cuenta con el personal adecuado para la gestión del impuesto que representa el 30% de los ingresos anuales. Recuérdese que la mayor parte del personal que presta su trabajo lo hace para la ayuda a los contribuyentes en la realización de la declaración.

• Adoptar medidas tendentes a facilitar y favorecer el cumplimiento de las obligaciones fiscales por los diferentes contribuyentes. Debe prestarse especial atención a aquellos contribuyentes que representan un alto porcentaje de la recaudación.

En este sentido, es importante prestar la máxima atención a los avances de la tecnología de la información, cuestión en la que la Hacienda debe estar a la cabeza y facilitar su utilización a los contribuyentes.

• Procurar la máxima rapidez en la obtención y tratamiento de la información externa que es clave para la adecuada gestión del impuesto.

• Potenciar los trabajos de gestión del impuesto. Los actuales medios informáticos permiten realizar una gestión casi total del impuesto sin necesidad de recurrir a la inspección, que, lógicamente, debe ser el recurso a utilizar por la Hacienda para los casos más extremos.

• Analizar las posibilidades y los medios a utilizar para detectar el fraude que puede existir en aquellos contribuyentes opacos para la Hacienda.

• Estudiar si el régimen de transparencia fiscal cumple los objetivos para los que fue creado y, en consecuencia, analizar la conveniencia de mantenerlo y, en su caso, aplicarlo en los mínimos supuestos.

• Analizar la posibilidad de suprimir los sistemas de tributación por módulos. En su caso, reducirlos a los mínimos casos posibles.

• Realizar anualmente una memoria de la Hacienda Tributaria en la que se incluirán los datos del IRPF.

• Proviniendo del IRPF casi un tercio de los ingresos anuales de la Hacienda y por la gran repercusión que este impuesto representa en todos los ciudadanos, la Hacienda Tributaria debe disponer del máximo posible de estudios, simulaciones y análisis. En definitiva, debe existir el máximo conocimiento del impuesto, a fin de poder establecer con el máximo rigor técnico las diferentes medidas fiscales que se estimen convenientes, teniendo presente la capacidad normativa de que históricamente dispone Navarra.

Recuérdese que el sistema de Convenio por el que se rigen las relaciones fiscales de Navarra con el Estado es un sistema atípico en la doctrina fiscal y que ha sido asimilado por algunos autores "a las relaciones existentes entre dos Estados, respecto a sus regímenes tributarios".

Este amplio conocimiento del comportamiento del impuesto puede ser muy conveniente en un futuro si se producen avances en la Unión Europea que puedan desembocar en una posible homogeneización fiscal europea.

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, 27 de junio de 2002

El Presidente en funciones: Luis Ordoki Urdazi

Anexo I. Declaración agregada 1992-2000

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Rdtos. trabajo	347.109.080	367.174.301	413.767.573	448.371.404	481.983.457	510.360.003	541.686.125	622.826.502	679.894.636
Rdtos. Cap. mobiliario	46.074.385	48.961.258	41.915.144	45.648.106	50.404.159	40.528.687	34.398.130	33.865.197	39.335.937
Rdtos. Cap. inmobiliario	349.969	1.541.336	1.117.929	(2.801.666)	(4.537.586)	(3.504.119)	(1.793.057)	11.593.566	12.810.989
Rdtos. profesionales	13.003.911	14.282.441	15.913.596	17.053.416	18.923.537	19.654.637	22.060.980	22.811.737	24.391.566
Rdtos. Act. empresariales	35.205.354	40.736.236	45.496.405	49.335.137	53.457.871	55.921.545	57.628.745	61.953.398	63.686.828
B.i.positivas transpar. fiscal	1.700.737	2.006.444	1.416.393	2.375.054	1.875.017	1.906.239	2.262.769	2.482.690	2.807.183
Incremtos. regulares netos	2.381.904	2.688.829	2.366.165	1.919.636	2.806.928	3.909.353	4.108.179	3.904.588	4.669.242
Base imponible regular	445.825.342	478.390.846	521.993.205	561.902.177	604.913.383	628.776.345	648.794.423	759.436.745	827.578.312
Mutualidades obligatorias	115.383	121.499	137.999	198.158	204.377	219.244	282.429	333.126	333.352
Aportac. planes de pensiones	3.245.757	4.598.002	5.686.590	6.594.427	8.315.951	10.536.566	13.282.967	15.229.783	18.483.893
Anualidades por alimentos	671.114	265.610	295.343	323.353	333.398	406.026	394.978	430.634	667.194
Mínimo personal sujeto pasivo								163.481.694	
Mínimo personal cónyuge								28.375.319	
Compensac. rendim. negat.	2.290.914	1.958.035	2.137.156	2.437.197	2.444.550	2.317.819	1.984.870	833.322	890.060
Base liquidable regular	443.034.833	474.479.724	516.041.374	555.762.110	597.616.800	618.228.134	607.541.059	552.431.529	563.217.330
Base liquidable irregular	3.746.519	6.159.101	10.380.663	10.275.370	11.977.816	16.544.609	29.460.025	40.395.177	35.609.109
Base liquidable	448.085.622	480.638.825	526.422.037	566.038.943	609.594.617	634.774.184	675.415.547	592.884.679	599.170.323
Base liquidable	448.085.622	480.638.825	526.422.037	566.086.029	609.594.617	634.768.806	676.383.285	592.886.210	599.169.988
Cuota regular	81.475.193	89.120.447	97.059.291	106.183.325	115.932.842	119.924.115	119.196.009	137.353.631	140.454.011
Cuota íntegra irregular	731.741	1.200.571	2.007.696	1.897.550	2.174.233	2.443.069	4.757.480	7.347.341	6.409.638
Cuota íntegra	82.467.788	90.320.429	99.060.742	108.077.178	118.102.444	122.348.966	131.248.479	144.709.271	146.971.255
Cuota íntegra	82.467.788	90.320.429	99.060.742	108.084.849	118.102.444	122.348.142	131.314.464	144.710.238	146.970.745
Deducciones de la cuota:									
Descendientes	4.923.454	4.968.941	4.964.905	4.922.337	4.781.098	4.592.878	4.832.756	5.451.570	
Ascendientes	234.412	234.344	239.472	246.242	239.005	202.164	213.532	169.705	
Miembros u.f.>65 años	741.839	827.441	895.204	1.011.169	1.071.954	1.098.138	1.079.884	1.144.030	
Minusválidos	891.839	1.086.398	1.339.977	1.537.962	1.666.987	1.682.549	1.766.311	1.759.049	
Gastos de enfermedad	518.317	691.054	847.951	998.813	1.171.300	1.334.051	1.480.734		
Alquiler de vivienda	98.519	110.494	177.522	241.440	282.797	309.086	319.943	298.274	357.924
Custodia hijos	11.000	12.598	12.704	14.394	15.831	17.741	17.713	13.196	
Rendimiento del trabajo	9.656.279	9.735.096	11.017.105	11.181.183	11.601.208	11.806.215	11.732.362	20.800.567	21.011.300
Opción conjunta	8.448.187	8.473.504	8.278.456	8.523.777	8.500.248	8.718.899	8.718.672		
Primas seguro vida	471.305	570.027	711.760	900.563	952.587	1.066.610	1.183.791		
Cuenta vivienda	429.795	526.348	555.392	635.469	767.323	911.941	1.015.886		
Inv. vivienda habitual	2.318.069	2.623.457	3.210.378	3.509.063	3.994.435	4.571.865	5.227.923	10.965.013	12.946.067
Inv. otras viviendas	68.024	63.206	52.629	32.456	23.385	21.408	20.037		
Donativos	59.566	98.244	131.155	140.384	250.261	320.803	437.898	394.191	435.714
Inv. bienes interés cultural	1.065	937	1.008	743	910	1.915	1.385	1.814	-3.654
Comp. fiscal arrendadores					485	1.802	1.846	1.813	1.899
Inv. empresarios y profesionales	226.001	171.345	168.284	209.234	227.969	295.551	366.610	478.996	598.832
Cr. empleo emp. y profesion.	48.793	36.466	20.378	34.591	28.049	46.197	71.881	108.325	157.981
Dividendos que han trib.	1.044.752	950.781	897.576	4.171.387	4.549.720	4.777.125	5.102.705	5.273.367	6.464.195
Bonif retenc. obligaciones					99.250	77.719	67.907	73.776	71.726
Doble imposición internacional	6.673	10.643	16.151	13.939	12.019	13.132	13.054	24.827	57.269
Sociedades en transparencia	94.638	50.795	33.226	314.148	123.958	133.186	283.158	469.796	705.217
C. íntegras neg. años anteriores	5.441	14.458	22.010	438	1.425				
Pérdida bº inversión	49.451	61.472	58.855	76.013	37.619	48.099	46.877	68.429	81.385
Cuota líquida	56.862.754	63.662.405	69.886.340	74.158.432	82.412.132	85.273.968	92.375.325	100.025.949	105.791.993
Retenciones a cuenta	60.275.816	63.828.698	68.022.793	74.755.967	82.864.187	86.080.878	92.175.642	97.591.869	106.175.657
Pagos fraccionados	3.135.736	3.626.646	3.825.046	3.854.242	4.185.093	4.442.218	4.707.780	5.052.150	5.574.297
Importe autoliquidación	(6.548.798)	(3.792.939)	(1.961.499)	(4.451.495)	(4.625.190)	(5.271.592)	(4.595.876)	(1.621.168)	(5.963.686)

Anexo II. Declaración agregada 1998-2000

(Declaración agregada en miles de pesetas)

	1998	1999	2000
Rdtos. trabajo	541.686.125	622.826.502	679.894.636
Rdtos. Cap. mobiliario	34.398.130	33.865.197	39.335.937
Rdtos. Cap. inmobiliario	(1.793.057)	11.593.566	12.810.989
Rdtos. profesionales	22.060.980	22.811.737	24.391.566
Rdtos. Act. empresariales	57.628.745	61.953.398	63.686.828
B. I. positivas transpar. fiscal	2.262.769	2.482.690	2.807.183
Incremtos. regulares netos	4.108.179	3.904.588	4.669.242
Base imponible regular	**648.794.423**	**759.436.745**	**827.578.312**
Reducciones:			
Mínimo personal			231.426.515
Mínimo personal descendientes			32.158.428
Mínimo personal ascendientes			918.859
Mínimo personal minusválidos			1.817.421
Mínimo personal asistidos			73.300
Seguridad social			130.798
Total m.p. y familiar y ss			266.469.112
Mutualidades obligatorias	282.429	333.126	333.352
Aportaciones planes de pensiones	13.282.967	15.229.783	18.483.893
Planes pensiones cónyuges			531.857
Aport. p.p. minusválidos			40.619
Anualidades por alimentos	394.978	430.634	667.194
Mínimo personal suj. pasivo		163.481.694	208.515.449
Mínimo personal cónyuge		28.375.319	36.575.923
Compensaciones:			
Compensación rendimientos negativos	1.984.870	833.322	890.060
Base liquidable regular	**607.541.059**	**552.431.529**	**563.217.330**
Base liquidable irregular	**29.460.025**	**40.395.177**	**35.609.109**
Base liquidable	676.383.285	592.886.210	599.169.988
Cuota regular	119.196.009		
Cuota íntegra irregular	4.757.480		
Reducción cuota bienes afectos	28.310		
Cuota general		137.353.631	140.454.011
Cuota especial		7.347.341	6.409.638
Cuota íntegra	**131.314.464**	**144.710.238**	**146.970.745**
Deducciones de la cuota:			
Descendientes	4.832.756	5.451.570	
Ascendientes	213.532	169.705	
Miembros u.f.>65 años	1.079.884	1.144.030	
Minusválidos	1.766.311	1.759.049	
Persona asistida	5.890	11.625	
Gastos de enfermedad	1.480.734		
Alquiler de vivienda	319.943	298.274	357.924
Custodia hijos	17.713	13.196	
Rendimiento del trabajo	11.732.362	20.800.567	21.011.300
Opción conjunta	8.718.672		
Primas seguro vida	1.183.791		

	1998	1999	2000
Cuenta vivienda	1.015.886		
Inv vivienda habitual	5.227.923	10.965.013	12.946.067
Inv otras viviendas	20.037		
Donativos	437.898	394.191	435.714
Inv. bienes interés cultural	1.385	1.814	(3.654)
Inv. empresarios y profesionales	366.610	478.996	598.832
Cr. empleo emp. y profesionales	71.881	108.325	157.981
Dividendos que han trib.	5.102.705	5.273.367	6.464.195
Cuota líquida		**100.522.028**	**106.537.838**
Comp. fiscal arrendadores	1.846	1.813	1.899
Bonif. Reten. obligaciones	67.907	73.776	71.726
Doble imposición internacional	13.054	24.827	57.269
Sociedades en transparencia	283.158	469.796	705.217
Rentas Ceuta y Melilla y otras		3.602	4.135
Perdida bº inversión	46.877	68.429	81.385
Cuota líquida/cuota dif. previa	**92.375.325**	**100.025.949**	**105.791.993**
Retenciones a cuenta	**92.175.642**	**97.591.869**	**106.175.657**
Pagos fraccionados	4.707.780	5.052.150	5.574.297
Importe autoliquidación	(4.595.876)	(1.621.168)	(5.963.686)

Anexo III. Declaración agregada 1992-1998. Comparación porcentual. Año 1992=100

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Rdtos. trabajo	100	106	119	129	139	147	156
Rdtos. Cap. mobiliario	100	106	91	99	109	88	75
Rdtos. Cap. inmobiliario	100	440	319	(801)	(1.297)	(1.001)	(512)
Rdtos. profesionales	100	110	122	131	146	151	170
Rdtos. Act. empresariales	100	116	129	140	152	159	164
B.I. positivas transpar. fiscal	100	118	83	140	110	112	133
Incrementos regulares netos	100	113	99	81	118	164	172
Base imponible regular	100	107	117	126	136	141	146
Mutualidades obligatorias	100	105	120	172	177	190	245
Aportaciones planes de pensiones	100	142	175	203	256	325	409
Anualidades por alimentos	100	40	44	48	50	61	59
Compensación rendimientos negativos	100	85	93	106	107	101	87
Base liquidable regular	100	107	116	125	135	140	137
Base liquidable irregular	100	164	277	274	320	442	786
Base liquidable	100	107	117	126	136	142	151
Cuota regular	100	109	119	130	142	147	146
Cuota íntegra irregular	100	164	274	259	297	334	650
Cuota íntegra	100	110	120	131	143	148	159
Deducciones de la cuota:							
Descendientes	100	101	101	100	97	93	98
Ascendientes	100	100	102	105	102	86	91
Miembros u.f.>65 años	100	112	121	136	144	148	146
Minusválidos	100	122	150	172	187	189	198
Gastos de enfermedad	100	133	164	193	226	257	286
Alquiler de vivienda	100	112	180	245	287	314	325
Custodia hijos	100	115	115	131	144	161	161
Rendimiento del trabajo	100	101	114	116	120	122	121
Opción conjunta	100	100	98	101	101	103	103
Primas seguro vida	100	121	151	191	202	226	251
Cuenta vivienda	100	122	129	148	179	212	236
Inv. vivienda habitual	100	113	138	151	172	197	226
Inv. otras viviendas	100	93	77	48	34	31	29
Donativos	100	165	220	236	420	539	735
Inv. bienes interés cultural	100	88	95	70	85	180	130
Inv. empresarios y profesionales	100	76	74	93	101	131	162
Cr. empleo emp. y profesionales	100	75	42	71	57	95	147
Dividendos que han trib.	100	91	86	399	435	457	488
Doble imposición internacional	100	159	242	209	180	197	196
Sociedades en transparencia	100	54	35	332	131	141	299
C. íntegras neg. años anteriores	100	266	405	8	26	0	0
Pérdida bº inversión	100	124	119	154	76	97	95
Cuota líquida	100	112	123	130	145	150	162
Retenciones a cuenta	100	106	113	124	137	143	153
Pagos fraccionados	100	116	122	123	133	142	150
Importe autoliquidación	100	58	30	68	71	80	70

Anexo IV. Relación porcentual de declarantes, base liquidable y cuota íntegra por tramos de base liquidable. Años 1998-99-2000

	1998 % Decla-rantes	1998 %Base Liquid.	1998 %Cuota íntegra	1999 % Decla-rantes	1999 %Base Liquid.	1999 %Cuota íntegra	2000 % Decla-rantes	2000 %Base Liquid.	2000 %Cuota íntegra
Base liquidable menor de 500.000 ptas	26,78%	1,43%	0,10%	38,39%	1,92%	1,26%	39,79%	1,89%	1,27%
Base liquidable entre 500.001 y 1.000.000 ptas	12,19%	5,11%	1,49%	11,53%	5,55%	4,26%	10,82%	5,23%	4,03%
Base liquidable entre 1.000.001 y 2.000.000 ptas	25,88%	21,33%	14,50%	22,64%	21,14%	18,05%	21,65%	20,54%	17,58%
Base liquidable entre 2.000.001 y 3.000.000 ptas	17,17%	23,01%	20,53%	13,22%	20,84%	19,19%	13,10%	20,76%	19,06%
Base liquidable entre 3.000.001 y 4.000.000 ptas	9,77%	18,35%	19,10%	7,06%	15,43%	15,04%	7,18%	15,83%	15,35%
Base liquidable entre 4.000.001 y 5.000.000 ptas	3,70%	8,92%	10,26%	2,88%	8,14%	8,26%	3,04%	8,68%	8,74%
Base liquidable entre 5.000.001 y 7.500.000 ptas	2,88%	9,38%	12,22%	2,55%	9,76%	10,99%	2,67%	10,29%	11,37%
Base liquidable entre 7.500.001 y 10.000.000 ptas	0,84%	3,89%	5,85%	0,87%	4,77%	6,02%	0,87%	4,80%	5,90%
Base liquidable entre 10.000.001 y 15.000.000 ptas	0,48%	3,09%	5,37%	0,50%	3,79%	5,24%	0,49%	3,75%	5,07%
Base liquidable mayor de 15.000.000 ptas	0,32%	5,49%	10,59%	0,36%	8,67%	11,69%	0,39%	8,24%	11,63%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Anexo V. Movimientos de tesorería. IRPF año 1998

		Importe total (millones ptas.)	Nº DNI-NIF	%Importe Total	% Nº DNI-NIF
	Retenciones de trabajo	79.683	19.142	85%	6%
	Retenciones de capital	11.604	1.124	12%	0%
	Fraccionamiento de pagos	4.837	20.878	5%	7%
	Retención capital mensual	307	41	0%	0%
	Ret. capital implícitos	41	17	0%	0%
	Ret. cap. inmob. arrend.	1.657	7.008	2%	2%
		98.129	48.210		
	Importes negativos- 18.751				
	Importes positivos- 14.792				
	Liquidación final renta- 3.959	-3.959	260.662	-4%	84%
Total I.R.P.F. 1998		94.170	308.872	100%	100%

	500	-11	101			
	501	10.000	10	2.002		4%
	10.001	100.000	1.036	18.229	1%	38%
	100.001	1.000.000	6.667	21.183	7%	44%
	1.000.001	5.000.000	10.512	4.734	11%	10%
	5.000.001	25.000.000	15.955	1.583	16%	3%
Intervalos	25.000.001	50.000.000	6.616	190	7%	
en	50.000.001	100.000.000	6.331	91	6%	
pesetas	100.000.001	10.000.000.000	51.013	97	52%	
			98.129	48.210	100%	100%

Informe de fiscalización sobre el "Expediente de contratación de las obras de la Comisaría de Policía Foral de Tudela", emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 21 de octubre de 2002, acordó ordenar la publicación del informe de fiscalización, emitido por la Cámara de Comptos, sobre el "Expediente de contratación de las obras de la Comisaría de Policía Foral de Tudela".

Pamplona, 23 de octubre de 2002

El Presidente: José Luis Castejón Garrués

Informe de fiscalización sobre el "Expediente de contratación de las obras de la Comisaría de Policía Foral de Tudela", emitido por la Cámara de Comptos

ÍNDICE

I. Finalidad, objetivos y alcance (Pág. 22).

II. Antecedentes (Pág. 22).

III. Opinión y conclusiones (Pág. 23).

IV. Análisis de expediente (Pág. 23).

IV.1. Coste de las obras (Pág. 23).

IV.2. Proyectos (Pág. 23).

IV.3. Terrenos (Pág. 25).

IV.4. Obras (Pág. 25).

IV.5. Dirección de las obras (Pág. 27).

Alegaciones que presenta el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra (Pág. 27).

Contestación de la Cámara de Comptos de Navarra a las alegaciones (Pág. 28).

I. FINALIDAD, OBJETIVOS Y ALCANCE

La Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, a instancia del Grupo Parlamentario Izquierda Unida, adoptó el 30 de enero de 2002 el acuerdo de solicitar a la Cámara de Comptos la emisión de un informe de fiscalización sobre "la contratación de la obra y construcción de la Comisaría de la Policía Foral de Tudela".

En cumplimiento de dicho acuerdo y de conformidad con la Ley Foral 19/1984 de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, se ha procedido a elaborar el presente informe de fiscalización.

El trabajo, de acuerdo con la petición realizada, se ha centrado en analizar el expediente completo de la obra de construcción de la citada comisaría y si el mismo se adecua a la Ley Foral de Contratos y demás normativa aplicable.

En nuestra revisión se han aplicado las normas y procedimientos de auditoría que hemos considerado necesarios según las circunstancias, atendiendo expresamente los objetivos de la petición.

Agradecemos al personal de la Dirección General de Interior del Departamento de Presidencia la colaboración prestada en la realización de este trabajo.

II. ANTECEDENTES

Los antecedentes de las obras de construcción de la Comisaría de la Policía Foral de Tudela se remontan al año 1992 con el "Plan director de organización y funciones de la Policía" presentado por el Gobierno cumpliendo lo dispuesto en la ley Foral de Presupuestos Generales de ese año.

El Parlamento de Navarra aprobó con fecha 28 de junio de 1994 el Plan Director de Organización y Funciones de la Policía Foral de Navarra. En él se configura la Policía Foral como policía integral de Navarra, que irá asumiendo nuevas funciones a medida que vayan aumentando sus efectivos y su despliegue en el territorio foral. Entre las resoluciones adoptadas al respecto disponía que "en el plazo de tres meses el Gobierno de Navarra remitirá al Parlamento un Proyecto concreto con los objetivos cuantificados, plazos y recursos a invertir en la puesta en marcha de la Comisaría proyectada en Tudela."

Con este objeto, a final de 1994 se presenta el citado proyecto, donde se indica que el proyectado parque se instalará sobre dos parcelas del "Centro de Servicios de Tudela", ubicado al sur de la ciudad, junto al cruce de las carreteras N-232 (Logroño-Zaragoza) y N-121-C (Tudela-Tarazona), y en las cercanías de la autopista del Ebro (A-68). Dichas parcelas ocupan una superficie total de 4.794 m^2 y estaban en trámites de cesión por parte del Ayuntamiento de Tudela a favor del Gobierno de Navarra. Esta localización se estimó

idónea por su situación, con buenas comunicaciones con la ciudad de Tudela y salidas hacia el resto de la comarca.

Sobre estas parcelas estaba previsto construir unas instalaciones de 1.200 m² de superficie construida además de 1.000 m² bajo rasante, para garajes y taller. Este documento realiza una previsión de recursos humanos y materiales a asignar al destacamento de Tudela y prevé su instalación en el último trimestre de 1995. Igualmente se calcula el coste de construcción de la Comisaría en 131 millones de pesetas a precios de 1994, que unido a los gastos de urbanización, proyecto, dirección de obras y mobiliario alcanza un gasto total de 225 millones de pesetas. Las instalaciones deberían estar finalizadas a fines de 1995, momento en el cual se establecería el destacamento.

En mayo de 1995 se aprueba el expediente de contratación del Proyecto de las obras objeto de nuestra revisión, y un año después se decide un cambio de ubicación de la parcela como se explica en el análisis del expediente.

III. OPINIÓN Y CONCLUSIONES

A partir de la revisión realizada llegamos a la conclusión de que la construcción de la Comisaría de Policía de Tudela se ha desarrollado en general de acuerdo con la legislación aplicable. No obstante:

• La decisión de cambiar la parcela inicialmente elegida para realizar la construcción por otra radicalmente diferente cuando ya el proyecto estaba prácticamente terminado retrasó y dificultó la realización del proyecto definitivo y repercutió posteriormente en la fase de construcción.

• Es precisamente en este aspecto donde se observan determinadas deficiencias de carácter formal que afectan al proyecto, como su supervisión, acta de recepción y el replanteo de las obras.

• La inadecuación del proyecto inicial provocado por el cambio de parcela ya comentado, el incremento general de precios que experimentó el sector de la construcción y el carácter singular del edificio provocó en su construcción unas desviaciones del 44 por ciento de incremento sobre el precio adjudicado. Si bien hay que destacar también que la adjudicación se realizó con una baja del 21 por ciento.

El coste total de las obras de la Comisaría, asciende a 909 millones de pesetas, donde se incluyen los diferentes conceptos como proyectos (18 millones), terrenos (23 millones), obra (835 millones) y dirección de obra (33 millones).

Por último, con posterioridad a la realización de nuestro trabajo, tenemos constancia de un informe del Departamento de Presidencia, desestimando una petición reciente de la constructora que reclama 89,7 millones de pesetas por diversos conceptos en relación con la liquidación final de las obras.

IV.ANALISIS DEL EXPEDIENTE

IV.1 COSTE DE LAS OBRAS.

El total pagado por los diferentes conceptos de gasto asciende a:

(Miles de pesetas)

Concepto	Proyectos	Terreno	Obra	Dirección obra	Totales
Edificio comisaría	13.103.411	22.907.814	685.670.785	29.288.682	750.970.692
Urbanización	4.930.000		149.313.445	3.944.000	158.187.445
Totales	18.033.411	22.907.814	834.984.230	33.232.682	909.158.137

Como podemos apreciar en el cuadro, el gasto total es de 909 millones de pesetas.

A continuación analizamos los diferentes conceptos:

IV.2 PROYECTOS

El importe abonado por estos proyectos, la fecha de entrega de los mismos y el sistema de adjudicación se muestran en el siguiente detalle:

(Miles de pesetas)

Proyecto	Fecha entrega	Importe	Sistema adjudicación
Ejecución inicial	11.06.96	6.875.000	Concurso abierto
Estudio de detalle	11.06.96	550.211	Directa
Ampliación proyecto	16.06.96	812.000	Directa
Instalación electricidad e instalaciones especiales	09.09.96	951.200	Negociado sin publicidad
Instalación acondicionam. aire y sistemas control	09.09.96	1.832.800	Negociado sin publicidad
Reforma proyecto inicial	16.07.98	986.000	Directa
Estudio seguridad y salud	23.07.98	1.096.200	Negociado sin publicidad
Subtotales		13.103.411	
Proyecto urbanización	31.12.00	4.930.000	Negociado sin publicidad
Total		18.033.411	

Por Resolución, de 17 de mayo se 1995, del Director General de Interior se aprobó el expediente de contratación, por concurso abierto, de la redacción del proyecto para la ejecución del Parque de la Policía Foral de Tudela. Al concurso se presentaron 23 licitadores. Este contrato se adjudicó el 4 de julio de 1995 por un precio de 6.875.000 pesetas y un plazo máximo de ejecución de cuatro meses.

El lugar inicialmente considerado para la ubicación del edificio era la parcela B1A del "Centro Comarcal de Servicios de Carretera de Tudela". Durante la redacción del proyecto, el Gobierno de Navarra decidió el cambio de la parcela inicialmente elegida por otra situada en el extremo opuesto del citado polígono. Este cambio de ubicación requirió de la aprobación del oportuno Estudio de Detalle en mayo de 1996.

A continuación, julio de 1996, se encargaron los proyectos de instalación de acondicionamiento de aire y sistemas de control y de electricidad e instalaciones especiales.

Posteriormente se produjeron diversos cambios y ampliaciones en el programa de necesidades aprobado inicialmente lo que motivó, en septiembre de 1996, una ampliación del contrato de redacción del proyecto. Finalmente en junio de 1998 se contrató un proyecto de reforma del proyecto originario y el Estudio de Seguridad y Salud.

Por Orden Foral de 27 de septiembre de 1999, se autoriza un gasto de 10 millones de pesetas para la realización del proyecto de urbanización de la parcela que se adjudicó el 25 de noviembre de 1999 por 8,8 millones y plazo de ejecución que finalizaba el 31 de diciembre de 2000.

Analizados los expedientes de contratación de los proyectos y diferentes estudios comentados, se derivan una serie de conclusiones y recomendaciones:

• En la adjudicación del proyecto inicial el Pliego de Condiciones Administrativas no establece la fórmula concreta para valorar los criterios de adjudicación.

• No consta la designación por el órgano de contratación del Director de la Asistencia Técnica con la función de inspección, vigilancia, coordinación y comprobación de la correcta realización del proyecto, tal y como exigía el Pliego de condiciones administrativas particulares.

• No consta en el expediente el Acta de recepción del proyecto.

Las especiales circunstancias que condicionaron los proyectos especialmente el cambio de ubicación y la inadecuada supervisión técnica de los mismos, influirán posteriormente en la fase de construcción.

Recomendamos:

• *Determinar, en la medida de lo posible, el modo de valoración de las propuestas técnicas en los PCAP o previamente a la apertura de las propuestas de los licitadores.*

• *Realizar una adecuada supervisión de los proyectos, lo que evitará problemas y desviaciones en la fase de ejecución de las obras y cumplimentar adecuadamente todas las exigencias formales de la Ley Foral de Contratos.*

IV.3 TERRENOS

La parcela de 4.818 m2 y otra colindante de 10.655 m2 se solicita al Ayuntamiento de Tudela con el que se suscribe un acuerdo de cesión con las siguientes cargas:

• Gastos de urbanización por importe de 36.240.000 pesetas y una cuota de mantenimiento del Polígono del 8 por ciento. Posteriormente esta cuota se permuta por la cesión de la participación de la parcela en las partes indivisas del polígono.

• La ejecución de una acera peatonal que se inicie en frente de la Escuela Técnica Industrial con la correspondiente conexión semafórica con la actual, y que finalice en el hospital Reina Sofía. Dicha acera deberá contenerse en el Proyecto de ejecución que se presente al Ayuntamiento para la construcción de la Comisaría.

Hasta el momento se han pagado 22.907.814 pesetas en concepto de liquidación provisional de los gastos de urbanización de la parcela. Quedaría pendiente la liquidación definitiva.

La acera arriba citada está en construcción a cargo del Departamento de Obras Públicas y no se recoge como coste de las obras.

IV.4 OBRAS

A continuación presentamos un cuadro resumen de la ejecución de las obras de construcción del edificio y de urbanización de la parcela:

	Presupuesto	Adjudicación	% Baja	Modificaciones	Liquidación final	% desviación /adjudicac.
Construcción Comisaría	541.861.048	424.927.430	21,58%	188.938.822	613.792.820	44,45%
Obras complementarias	71.877.965	71.877.965	0,00%	0	71.877.965	-
Urbanización	162.401.412	136.043.656	16,23%	0	149.313.445	9,75%
Totales	776.140.425	632.849.051	18,46%	188.938.822	834.984.230	31,94%

IV.4.1 Construcción de la comisaría

Adjudicación del contrato de obras

Por resolución del 23 de septiembre de 1998, se aprueba el expediente de contratación de las obras por procedimiento restringido en forma de subasta y trámite de urgencia por importe de 541.861.049 pesetas.

Se presentaron 11 empresas y el 13 de noviembre de 1998 el Director General de Interior adjudicó las obras por un importe de 424,9 millones de pesetas y un plazo de ejecución de 24 meses.

Del análisis del expediente de adjudicación se deduce que la declaración de la tramitación urgente no está motivada, si bien la tramitación urgente no parece que afectara especialmente al número de licitantes:

Recomendamos utilizar el trámite de urgencia en los casos establecidos en la ley.

Como vemos en el cuadro resumen, la adjudicación se realiza con una baja importante de 21,58 por ciento, si bien posteriormente la liquidación final de las obras se produce con una desviación al alza del 44,45 por ciento.

Desarrollo de las obras; modificaciones

No consta en el expediente la realización del acta de replanteo antes de comenzar las obras.

La primera modificación del contrato de obras se plantea el 10 de abril de 1999 y posteriormente se producen otras tres más, con un resultado que mostramos en el cuadro siguiente:

Precio adjudicación	424.927.430	
Desfases en la obra:	Importe	%s/adjud.
Unidades nuevas no previstas en proyecto	232.754.505	54,78%
Aumento mediciones sobre proyecto	83.822.728	19,73%
Total aumentos sobre proyecto	316.577.233	74,50%
Anulación unidades y disminución mediciones sobre proyecto	117.432.919	27,64%
Anulación unidades y disminución mediciones sobre modificaciones	13.018.852	3,06%
Total disminuciones sobre proyecto	130.451.772	30,70%
Varaciones netas sobre proyecto	186.125.461	43,80%
Variaciones netas en Seguridad y Salud	2.813.364	0,66%
Total Variaciones	188.938.825	44,46%
Importe del contrato al 17 de agosto de 2001	613.866.255	

Es decir, el contrato inicial se incrementó en 188,9 millones de pesetas lo que supone un 44,46 por ciento sobre el importe adjudicado, consecuencia, por un lado, de aumentos por unidades nuevas y aumento de mediciones sobre las previstas en proyecto por importe de 316,6 millones de pesetas, y por otro lado, de disminuciones por importe de 130 millones de pesetas sobre las unidades previstas en proyecto.

Todo este conjunto de modificaciones muestra con claridad que el proyecto de la obra presentaba unas carencias tan importantes que obligan a modificar el presupuesto de ejecución previsto en un 74,5% en aumento y en un 30,70% en disminución con un efecto neto del 44,46% de incremento del gasto.

El acta de recepción de las obras se levanta con fecha 4 de febrero de 2002, se comprueba que las obras están finalizadas y no existen defectos o carencias de importancia que invaliden la recepción definitiva, a la misma se acompañan anexos con los puntos pendientes que es necesario realizar y que la empresa constructora se compromete a llevar a cabo en el momento que dispongan de los materiales y suministros necesarios.

Recomendamos la aplicación de la Ley Foral de Contratos, realizando las actas de replanteo que obligan a certificar que el proyecto se adecua al terreno y pueden comenzarse las obras adecuadamente.

IV.4.2 Obras Complementarias

Por Resolución de 4 de octubre de 2001, del Director General de Interior se aprueba el expediente de obras complementarias de la Comisaría de Policía Foral de Tudela, se autoriza un gasto de 71.877.965 pesetas y con fecha 15 de octubre de 2001 se formaliza el contrato de estas obras cuyo plazo de ejecución finalizaba el 31 de octubre de 2001. Estas obras se certifican con fecha 31 de diciembre de 2001 y se pagan en 2002. La ejecución y liquidación de estas obras coincide exactamente con el importe adjudicado.

Se motiva esta adjudicación haciendo referencia a la LFC que establece la posibilidad de utilizar el procedimiento negociado sin publicidad en el supuesto de obras complementarias que no figuren en el correspondiente proyecto o contrato de obras, pero que resulte necesario ejecutar como consecuencia de circunstancias imprevistas, siempre que su importe total no exceda del 20 por ciento del precio de adjudicación y su ejecución se confíe al contratista principal, de acuerdo con los precios que rigen para el contrato inicial, o en su caso, fuesen fijados contradictoriamente.

Estas obras complementarias se referían al equipamiento e instalaciones de seguridad. Lo

que pone de nuevo en evidencia las carencias del Proyecto de obras.

IV.4.3 Urbanización

Por Orden foral 194/2000, de 22 de agosto, se aprueba el expediente de contratación para las obras de urbanización mediante procedimiento abierto en forma de concurso, se autoriza un gasto de 162.401.412 pesetas y se designa la Mesa de Contratación.

La adjudicación se realiza el 17 de octubre de 2000 por un importe de 136 millones aunque el precio final ascendió a 149,3 millones lo que supone un 9,75% de desviación.

IV.5 DIRECCION DE LAS OBRAS

La dirección de obra se adjudica, a los técnicos redactores de los proyectos por los siguientes importes:

	Adjudicación	Pagos	% variac.
Dirección arquitectura	9.888.783	11.465.362	15,9%
Dirección ingeniería	4.589.104	4.589.104	0%
Dirección aparejador y coord. seg. y salud	11.657.637	13.234.216	13,5%
Dirección obra urbanización	3.944.000	3.944.000	-
Total Importe Dirección	30.079.524	33.232.682	10,4%

La aprobación del expediente de contratación y la adjudicación se realizan en el mismo acto por Resolución del Director General de Interior por el trámite de urgencia y por procedimiento negociado sin publicidad ni concurrencia, basado en la especificidad técnica del proyecto.

Los contratos se formalizaron el 15 de enero de 1999.

La urgencia se motiva por razones de interés público y ante la necesidad de designar Dirección Facultativa para proceder a la ejecución material de las obras antes de transcurrir dos meses desde la adjudicación de las mismas.

La especificidad técnica del proyecto a llevar a cabo se basaba en la singularidad del edificio a construir.

Informe que se emite a propuesta del auditor D. Francisco Javier Sesma Masa, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 15 de octubre de 2002.

El Presidente: Luis Muñoz Garde

ALEGACIONES QUE PRESENTA EL CONSEJERO DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR DEL GOBIERNO DE NAVARRA

La ejecución del proyecto facultativo de construcción de la Comisaría de la Policía Foral de Tudela comprendía inicialmente la construcción del edificio sobre sendas parcelas reservadas y disponibles en el Centro de Servicios de Carreteras de Tudela. Posteriormente, iniciada una nueva legislatura en 1995, se resuelve un cambio en el emplazamiento del edificio, decisión que –acertada o no– a la postre redundará decisivamente en el retraso en el inicio de las obras, como pone de manifiesto el propio informe provisional de fiscalización.

Tras producirse en 1996 una nueva alternancia en el Gobierno de Navarra, por eficacia y economía de recursos, se asume el proyecto recibido e inician las obras de dicha comisaría con arreglo al mismo, si bien circunstancias sobrevenidas durante su ejecución aconsejan afrontar algunas modificaciones, tanto en lo relativo a la necesidad de hacer determinadas provisiones para el incremento de las medidas de seguridad del complejo como en lo referente a la necesaria incorporación de requerimientos sanitarios surgidos o establecidos normativamente con posterioridad a la adjudicación de las obras.

En cuanto a la recomendación de utilizar el trámite de urgencia a los casos establecidos por la ley, no se puede sino estar de acuerdo y, en consecuencia, aceptar la recomendación. Ello no obstante, las expectativas creadas por el despliegue de la Policía Foral a la Ribera de Navarra, la presión mediática y social que conllevaban y, sobre todo, el interés existente por cumplir los mandatos establecidos en el Plan Director de la Policía Foral, aprobado por el Parlamento de Navarra en 1994, que ya estaba retrasado en lo relativo al objetivo de la construcción de la aludida comisaría por las circunstancias a las que se ha hecho referencia, aun cuando no se argumentaran, parecieron fundamento suficiente para la utilización del trámite de urgencia para la contratación de las obras, tramitación que en modo alguno limitó la concurrencia, adjudicándose el contrato mediante procedimiento restringido en forma de subasta, cumpliéndose con todos los requisitos de publicidad establecidos en la legislación vigente y presentándose 11 empresas a la licitación.

Las restantes recomendaciones son igualmente admitidas y, consecuentemente, se adoptarán las decisiones oportunas para la atención de las cuestiones en ellas planteadas.

Pamplona, 9 de octubre de 2002

El Consejero de Presidencia, Justicia e Interior: Rafael Gurrea Induráin

CONTESTACION DE LA CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS

Examinadas las alegaciones que presenta el Ilmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia e Interior al informe provisional sobre el “Expediente de contratación de la Comisaría de Policía Foral de Tudela”, se incorporan al informe.

Asimismo, esta Cámara de Comptos se ratifica en el mencionado informe provisional el cual se eleva a definitivo.

Pamplona a 15 de octubre de 2002.

El Presidente:Luis Muñoz Garde

PRECIO DE LA SUSCRIPCIÓN

BOLETÍN OFICIAL Y DIARIO DE SESIONES

Un año ..... 39,07 euros
Precio del ejemplar Boletín Oficial..... 0,96 »
Precio del ejemplar Diario de Sesiones..... 1,14 »

REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN
PARLAMENTO DE NAVARRA
«Boletín Oficial del Parlamento de Navarra»
Navas de Tolosa, 1
31002 PAMPLONA

Imprime: ONA Industria Gráfica (Pamplona). Depósito Legal: NA –180-1980
Papel Ecológico Reciclado