

Expediente: 45/2010

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se delimitan las funciones de los agentes tributarios de la Hacienda Tributaria de Navarra.

Dictamen: 45/2010, de 30 de agosto

DICTAMEN

En Pamplona, a 30 de agosto de 2010,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 2 de agosto de 2010 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se delimitan las funciones de los agentes tributarios de la Hacienda Tributaria de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 19 de julio de 2010.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las actuaciones siguientes:

1. Por Orden Foral 83/2010, de 7 de junio, del Consejero de Economía y Hacienda, se ordenó iniciar el procedimiento para la elaboración del Decreto Foral por el que se delimitan las funciones de los agentes tributarios de la Hacienda Tributaria de Navarra y se designó al Director Gerente del Organismo Autónomo Hacienda Tributaria de Navarra como órgano encargado de su elaboración y tramitación.

2. El expediente incorpora las preceptivas memorias normativa, justificativa, organizativa y económica, suscritas el 14 de junio de 2010 por el Director Gerente de la Hacienda Tributaria de Navarra, en las que se determina el objeto del proyecto de Decreto Foral (en adelante, el proyecto), que no es otro que el de establecer las funciones de los agentes tributarios, materializando en el plano normativo una de las medidas contempladas en el Plan de lucha contra el fraude fiscal 2008-2012, con el objetivo de mejorar el control tributario para hacer más operativo el elemento personal de la organización tributaria y dotar de mayor eficacia a las tareas vinculadas al apoyo a la actuación inspectora, de comprobación y de captación de información con relevancia tributaria. A tal efecto, se recoge el catálogo de funciones de estos profesionales, referidas a tareas preparatorias, de comprobación y verificación material de hechos y circunstancias con relevancia tributaria, precisándose que quedan considerados como personal de la Inspección Tributaria mediante la modificación del artículo 3 del Reglamento de Inspección Tributaria.

Desde el punto de vista económico, se señala, con la conformidad de la Sección de Intervención del Departamento de Economía y Hacienda, que el proyecto no supone incremento de gasto o disminución de ingresos para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus Organismos Autónomos, razón por la cual no se acompaña informe de la Dirección General de Política Económica y Presupuestaria.

Según se especifica en la memoria organizativa, del proyecto no deriva la necesidad de crear, modificar o suprimir unidades orgánicas, ni incrementos de plantilla en orden a su aprobación, si bien ha sido sometido a consulta de la Dirección General de Función Pública, “cuyo parecer es

favorable a la propuesta, habiéndose incorporado al proyecto todas las sugerencias realizadas por dicho órgano”.

3. El informe relativo al impacto por razón de sexo, suscrito por el Director Gerente de la Hacienda Tributaria, de 14 de junio de 2010, señala respecto al proyecto que “no se aprecia en su contenido ni en la ejecución de sus disposiciones efectos que supongan impacto por razón de sexo que favorezcan situaciones de discriminación”.

4. Con fecha de 25 de junio de 2010, el Director General de Función Pública informó favorablemente el proyecto, con expresa remisión a lo señalado en el Plan de lucha contra el fraude fiscal 2008-2012, aprobado por el Gobierno de Navarra mediante acuerdo de 3 de noviembre de 2008, indicando que el proyecto “no tiene coste económico alguno” y que “el coste que tengan las plazas que se pretendan crear deberá financiarse con cargo a otras plazas dotadas presupuestariamente de la Hacienda Tributaria de Navarra”.

5. El proyecto fue examinado en la correspondiente sesión de la Comisión de Coordinación, tal y como consta en el certificado emitido el día 15 de julio de 2010 por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación. Igualmente, fue sometido a consulta de todos los departamentos del Gobierno de Navarra sin que se formulase alegación alguna. Así consta en el correspondiente certificado emitido por el Secretario General Técnico del Departamento de Economía y Hacienda con fecha de 22 de julio de 2010.

6. El Gobierno de Navarra, en sesión de 19 de julio de 2010, acordó tomar en consideración el proyecto a efectos de la preceptiva consulta al Consejo de Navarra.

7. El informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía y Hacienda, de 22 de julio de 2010, considera que la regulación del proyecto viene dada por la previsión de creación de la figura de los agentes tributarios, que quedan adscritos al Servicio de Inspección, describe sus funciones y regula aspectos organizativos, razón por la cual no se ha estimado preciso someterlo a información pública. “No obstante, dado que la Disposición Adicional Primera prevé la modificación de un precepto del

Reglamento de la Inspección Tributaria de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por Decreto Foral 152/2001, de 11 de junio, que en su día fue objeto de dictamen por el Consejo de Navarra, se ha estimado oportuna la remisión del Proyecto de Decreto Foral a dicho órgano consultivo”.

Conforme a este mismo informe, en la elaboración del proyecto se ha seguido el procedimiento establecido al efecto y su contenido se acomoda al ordenamiento jurídico vigente.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta está integrado por una parte expositiva, tres artículos y cuatro disposiciones finales.

En la parte expositiva del proyecto se señala que es el Plan de lucha contra el fraude fiscal 2008-2012, aprobado por acuerdo del Gobierno de Navarra de 3 de noviembre de 2008, el que prevé la creación en el seno de la Hacienda Tributaria de Navarra de la figura del agente tributario, existente en la mayoría de las administraciones tributarias, junto con los Técnicos de Hacienda y los Gestores e Investigadores Auxiliares, para intensificar el control tributario reduciendo los incumplimientos tributarios y potenciando la investigación con la aportación de nuevos datos. Se precisa que el proyecto delimita las funciones de este nuevo perfil profesional asignándole las encaminadas fundamentalmente a la captación de información a pie de calle y de apoyo a los actuarios, mediante la comprobación de circunstancias de hecho, la preparación de antecedentes y documentación o la notificación de comunicaciones. Se les otorga la consideración de personal de Inspección de los Tributos, por desarrollar sus funciones primordialmente en ese ámbito, pudiéndoseles encomendar otras que tengan como destinatarios a los órganos de gestión o recaudación.

El artículo 1, “Adscripción y funciones de los Agentes Tributarios”, señala en su apartado 1 que podrá asignarse al Servicio de Inspección Tributaria de Navarra personal de apoyo, agente tributario, que desarrollará tareas preparatorias y de comprobación o verificación material de hechos y circunstancias con relevancia tributaria que les sean encomendadas, y en

particular, funciones de constatación de hechos con trascendencia tributaria, mediante visita personal, levantando diligencias de verificación, de comprobación de datos cerca de los obligados tributarios, de localización de éstos, de prestación de apoyo a los actuarios en el ejercicio de funciones inspectoras, de obtención de datos, de captación de información, de práctica material de notificaciones, de atención al obligado tributario, así como las demás funciones de apoyo a la gestión, inspección y recaudación, acordes a sus características y formación, que les sean encomendadas.

Dispone el apartado 2 del mismo precepto que los agentes tributarios podrán desempeñar sus funciones en las Secciones o Unidades de Inspección o bien dependiendo directamente del Director del Servicio de Inspección Tributaria.

El artículo 2, "Formas de actuación", señala que los agentes tributarios documentarán el resultado de sus actuaciones mediante diligencia y extenderán las comunicaciones que procedan, con arreglo a los artículos 46 y 47 del Decreto Foral 152/2001, de 11 de junio, que regula el Reglamento de la Inspección Tributaria de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, RIT). Asimismo, que en las diligencias y comunicaciones de los agentes tributarios deberá consignarse el objeto y alcance de la actuación y, cuando sea el caso, la intención exclusiva de obtención de datos e información para su contraste con las declaraciones tributarias y que no se está efectuando una comprobación tributaria inspectora.

Conforme al artículo 3, "Consideración del Agente Tributario como personal de la Inspección tributaria", corresponderá esa consideración a este personal que, en particular, podrá entrar en fincas, locales de negocio, establecimientos o lugares en los que se desarrollen actividades sometidas a gravamen.

La disposición final primera modifica el apartado 2 del artículo 3 del RIT, que se redacta incluyendo a los agentes tributarios entre los integrantes de la Inspección tributaria.

La disposición final segunda establece que mediante Decreto Foral de modificación de la plantilla orgánica se crearán las plazas del puesto de trabajo de agente tributario, determinándose su nivel y retribuciones complementarias.

La disposición final tercera faculta a los Consejeros de Presidencia, Justicia e Interior y de Economía y Hacienda para dictar las disposiciones precisas de desarrollo y ejecución; y, la disposición final cuarta determina la entrada en vigor de lo dispuesto en el Decreto Foral al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La Inspección tributaria aparece regulada en los artículos 130 a 139 de la Ley Foral 12/2002, de 14 de diciembre, General Tributaria de Navarra (en adelante, LFGT), así como en el RIT, desarrollo reglamentario de la anterior.

A través del proyecto sometido a dictamen, se cumple con la previsión de creación de este tipo de personal contenida en el Plan de lucha contra el fraude fiscal 2008-2012, aprobado por acuerdo del Gobierno de Navarra de 3 de noviembre de 2008, se completa la organización de la Inspección tributaria y se vienen a desarrollar, conforme a la autorización contenida en la disposición final segunda de la LFGT, las determinaciones de esta Ley Foral, mediante la modificación del artículo 3.2 del RIT.

Se trata, por tanto, de un dictamen referido a un proyecto de disposición reglamentaria que, aun cuando afecta principalmente al elemento personal de la organización de la administración tributaria, modifica el RIT dictado en su día en ejecución de la LFGT y dictaminado por este Consejo (dictamen 25/2001, de 29 de mayo), razón por la cual este dictamen tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

El Proyecto objeto de dictamen regula las funciones que corresponden a los agentes tributarios, que quedan integrados en la Inspección tributaria.

Resulta innegable, a la luz de lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), la competencia de la Comunidad Foral de Navarra para regular su propio régimen tributario, dentro de los límites que impone el Convenio Económico para articular y coordinar el ordenamiento tributario foral con el del Estado.

A la Inspección tributaria se dedican, como hemos señalado, los artículos 130 a 139 de la LFGT, desarrollada en esta materia por el RIT, cuyo artículo 3.2 se modifica mediante el proyecto sometido a dictamen.

Además, corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre la organización, funcionamiento y régimen jurídico de sus Instituciones y Administración [artículo 49.1. a) y e) de la LORAFNA].

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP), corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículos 7.12 y 55.1) y sus disposiciones generales adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 12.3 y 55.2).

En consecuencia, el proyecto examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y su rango es el adecuado.

II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La LFGNP regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV. La disposición reglamentaria analizada ha seguido, con carácter general, las pautas normativas procedimentales establecidas en la Ley Foral mencionada.

En el presente caso, constan en el expediente la Orden Foral de iniciación del procedimiento, las memorias normativa, económica,

justificativa y organizativa, así como el informe sobre impacto por razón de sexo; el Informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, un Informe del Director General de Función Pública y el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra.

Asimismo, se ha remitido el Proyecto a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y ha dado su visto bueno la Intervención General del Departamento de Economía y Hacienda.

El carácter eminentemente organizativo del proyecto hace que no resulte exigible su sometimiento a audiencia de los ciudadanos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 60.3 de la LFGNP.

De todo lo expuesto cabe concluir que la tramitación del proyecto de Decreto Foral es ajustada a Derecho.

II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2- y de la LFGNP -artículo 56-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, la LORAFNA, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

A) Justificación

Según se indica en las memorias e informes obrantes en el expediente, así como en su parte expositiva, el proyecto se justifica en la previsión contenida en el Plan de lucha contra el fraude fiscal 2008-2012 respecto a la creación de la figura del agente tributario, al que se le asignan funciones de

información y apoyo a los actuarios, para intensificar el control tributario, reduciendo los incumplimientos tributarios y potenciando la investigación con la aportación de nuevos datos.

B) Contenido del proyecto

El contraste del proyecto -cuyo contenido ha sido ya apuntado en los antecedentes- con el ordenamiento jurídico ofrece el resultado siguiente:

El artículo 1 determina la adscripción y funciones de los agentes tributarios, como personal de apoyo en tareas propias de la Inspección tributaria. Se trata de un precepto de carácter organizativo frente al que no cabe realizar objeción alguna.

El artículo 2, por su parte, extiende a esta nueva figura la forma de documentación de las actuaciones, a través de comunicaciones y diligencias, contenida en los artículos 46 y 47 del RIT, lo que resulta acorde con las propias funciones que les son encomendadas. Ninguna tacha de legalidad merece esta determinación del precepto.

El artículo 3 considera a los agentes tributarios como personal de la Inspección tributaria, lo que es consustancial con el propio objeto del proyecto. No se aprecia en ello ilegalidad alguna. Respecto a la entrada de este personal en fincas, locales de negocio y demás establecimientos y lugares en los que se desarrollen actividades o explotaciones sometidas a gravamen, se produce en el precepto una expresa remisión a lo dispuesto por el artículo 131 de la LFGT, razón por la cual no cabe efectuar observación alguna.

La disposición final primera modifica el apartado 2 del artículo 3 del RIT para integrar a los agentes tributarios en la Inspección tributaria, lo cual resulta obligado dado el objeto del proyecto.

La disposición final segunda remite a un Decreto Foral de modificación de la plantilla orgánica para determinar las plazas que procedan, su nivel de adscripción y sus retribuciones complementarias, sin que ello se aprecie ilegalidad alguna.

Tanto la disposición final tercera sobre habilitación de desarrollo y ejecución del Decreto Foral, como la cuarta de entrada en vigor de la norma, se ajustan también a la legalidad.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se delimitan las funciones de los agentes tributarios de la Hacienda Tributaria de Navarra se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.