

XI Congreso AECPA

GT 5.7 Reforma de las políticas sociales y los estados de bienestar en tiempos de crisis: alcance, estrategias políticas e impactos,

Coordina: Manuel Hidalgo Trenado (Universidad Carlos III)

Comentarista: Eloisa del Pino Matute (Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC)

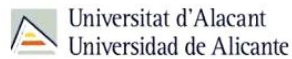
La gestión tributaria local como elemento redistribuidor del Estado del Bienestar

Viernes 19/09/2013

Irene Belmonte Martín.



Bernabé Aldeguer Cerdá



Please do not cite without permission of the authors

Resumen

El nivel local desarrolla un papel fundamental en nuestro Estado del Bienestar conforme el principio de máxima cercanía al ciudadano, a pesar de su escaso desarrollo institucional y apoyo por parte del Estado. Por otra parte, las crecientes expectativas de los ciudadanos con respecto a la calidad de la democracia local, se concretan en una demanda de más y mejores servicios y prestaciones. Ante esta situación, los municipios se encuentran con múltiples problemas para hacer posible este reto, entre ellos, precisamente su limitada capacidad financiera y el infra municipalismo. Por ello ante un entorno de escasez, los municipios deben tratar de optimizar sus recursos financieros, especialmente sus ingresos tributarios. Así, han tenido que idear nuevas fórmulas administrativas para maximizar la eficacia de su gestión tributaria y recaudación sin necesidad de incrementar la presión fiscal, ofreciendo al tiempo un mejor servicio público a sus ciudadanos. Estas fórmulas incorporan elementos tanto de la Nueva Gestión Pública (NGP) como de la Gobernanza y del Nuevo Servicio Público. Con este estudio, pretendemos explicar distintas alternativas a la gestión tributaria local, que van desde la cooperación inter y supra municipal para que, en aras de los principios de solidaridad, redistribución y equidad, los municipios puedan maximizar los recursos necesarios para el efectivo desarrollo de sus Políticas Sociales en el Estado del Bienestar.

Palabras clave

Gestión tributaria local, gobernanza, solidaridad, equidad, suficiencia financiera

Sumario

1. Los tributos y la democracia local en España. 2. Los dilemas y disyuntivas municipales sobre la gestión tributaria .3. Los criterios decisionales sobre la selección de la fórmula adpotada 4. La modernización de la gestión tributaria local como sustento al Estado del Bienestar. 5. Conclusiones. Bibliografía.

1. Los tributos locales y la democracia local en España

La capacidad de recaudar tributos y responder de su gestión y utilización ante la ciudadanía, constituye uno de los principios democráticos esenciales, el de responsabilidad de los representantes ante el ciudadano contribuyente. Así se considera como la condición indispensable para la existencia de una verdadera democracia local (INAP, 2002: 138).

Además, la recaudación y gestión de los tributos locales resulta fundamental para el sostenimiento de las democracias locales. En primer lugar, porque estamos inmersos (y necesitamos) de un modelo expansivo de Estado del Bienestar, en el que el aumento del gasto público ha sido la tónica dominante en los últimos años y, no parece que este pueda ser reducido tan fácilmente a pesar de la implantación de las políticas de austeridad, dada la profunda situación de crisis económica que está afectando a la situación social de tantos ciudadanos. La austeridad en el ámbito local, en palabras de Secretario de Estado de Administraciones Públicas, D. Antonio Beteta, significa eliminar las duplicidades administrativas y las llamadas competencias impropias, es decir, aquellas actividades que esta administración viene tradicionalmente ejecutando sin ser responsable ni titular, en verdad, de las mismas. Estas competencias impropias, también conocidos como gastos de suplencia, están contempladas en el artículo 28 de la Ley de Bases del Régimen Local como una clausula general del interés local y, que a la fecha en la que escribimos estas líneas, también se contemplan en el anteproyecto de Ley del Régimen Local (ultima versión del 21 de mayo de 2013), aunque con una redacción matizada. Por otra parte habría que añadir, el reconocido, sostenido y creciente aumento de las expectativas de los ciudadanos con respecto a la calidad de la democracia local (Subirats, 1996:156), que se concretan en una demanda de más y mejores servicios y prestaciones. Especialmente, en una situación de grave crisis económica en la que el colectivo de población vulnerable a la pobreza y exclusión social se hace más numeroso.

Razonablemente, el Estado del Bienestar local solo se puede sostener con un equilibrado volumen de ingresos públicos (Garde, 1999: 193) que se ajuste al previsible incremento de los gastos sociales. La principal fuente de ingresos de los municipios son

aquellos que provienen de los recursos que consiguen de sus tributos (Ministerio de Economía y Hacienda, 2011). Los ingresos tributarios de los Ayuntamientos son los que provienen de los cinco impuestos locales, el de bienes inmuebles (IBI), el de actividades económicas (IAE), el de vehículos de tracción mecánica (IVTM), el de incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU, también conocido como plusvalía) y, el de construcciones y obras (ICIO), además de los que se derivan de las tasas y contribuciones especiales. Complementariamente, los municipios tienen otras vías de financiación que vienen recogidos en el artículo 2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL). Así conforme este articulado, la hacienda de las entidades locales estará constituida por los siguientes recursos: a) los ingresos procedentes y demás de derecho privado, b) los tributos propios calificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades Locales, c) las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas, d) las subvenciones, e) los percibidos en concepto de precios públicos, f) el producto de las operaciones de crédito, g) el producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias, h) las demás prestaciones de Derecho público.

El objeto de este estudio trata de vislumbrar la mejor vía que tienen los municipios para optimizar la recaudación y la gestión de los ingresos de derecho público tributario, sin trasladar ningún tipo de coste político, administrativo o de incremento impositivo a sus ciudadanos, y es más, que incluso contemple a los contribuyentes (ciudadanos o clientes) como eje vertebrador del servicio de gestión tributaria, que integra las facilidades para el efectivo cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Consideramos por tanto que, la elección de la fórmula para llevar a cabo la gestión tributaria municipal es una de las decisiones estratégicas que deben adoptar los gobiernos locales para el desarrollo y mantenimiento de su Estado del Bienestar. En este sentido, establecemos como hipótesis de partida de este estudio que, la mejora en la eficacia de la gestión y recaudación tributaria local contribuye a consolidar la democracia local en la medida que la ciudadanía percibe que es tratado por la Administración, no sólo como personas a las que facilita el cumplimiento de sus obligaciones tributarias sino también porque permite extender la percepción que son atendidos con más justicia y equidad.

En cualquier caso, también quisiéramos avanzar que consideramos fundamental para profundizar en la democracia local un cambio en la cultura política de los líderes locales. Cambios que deben ir incardinados hacia una mayor transparencia y corrección que sustituyan comportamientos como el exceso de cargos políticos, la megalomanía o búsqueda del rendimiento electoral a corto plazo, entre otros, que hacen que la ciudadanía asocie a los políticos como una clase propia preocupada por sus propios intereses e instalada en su comodidad (los estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas apuntan a que la política y la clase política sean percibidos como uno de los principales problemas de los españoles, Estudio 2976 y 2978 de enero y febrero de 2013). Así, y tanto no queremos perder en ningún caso la realidad social y política de nuestro entorno, por criterios operativos, vamos a centrarnos en las decisiones que los responsables políticos deben considerar para mejorar sus ingresos locales. Si bien los principios económicos de eficacia y la eficiencia deben ser relevantes a la hora de gestionar la escasez, éstas no tendrían sentido sin la debida transparencia y control democrático. Así, consideramos que lo que los ciudadanos esperan es que los gestores públicos sepan combinar los principios éticos con una gestión más pragmática y operativa (Jiménez Araya, 2010:12).

2. Los dilemas y disyuntivas municipales sobre la gestión tributaria

La Constitución española de 1978 consagra los principios de autonomía y suficiencia financiera de los municipios (arts. 137 y 142), recogiendo que, las Haciendas locales “se nutrirán fundamentalmente de los tributos propios y de la participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

El principio de autonomía de las Entidades Locales (*self government*), referido a los ingresos locales, entiende que éstas entidades tienen plena capacidad para decidir el volumen y la estructura de sus ingresos financieros, dado que el reconocimiento legislativo de potestades normativas locales sobre sus figuras impositivas, les permite - a los municipios y también a las provincias - el establecimiento y la aplicación de los tipos de gravamen en el territorio de la demarcación.

En cuanto al principio de suficiencia, se responsabiliza a las Corporaciones locales de la cifra de ingresos presupuestarios que obtendrán por medio de sus propios impuestos, de manera que la disposición de sus medios financieros para cubrir sus gastos no será solo responsabilidad del Estado y de las Comunidades Autónomas, sino que se comparte con todas las esferas de gobierno interesadas (Cayón, 2002: 734).

Estos principios, evidentemente fueron desarrollados en las posteriores regulaciones que afectan a la financiación del régimen local como son la Ley 7/85, de 2 de abril, Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, la cual ha sido objeto de diversas modificaciones, entre ellas la operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local - en éstos momentos en proceso de revisión para adaptarla a el nuevo contexto político y administrativo- y, el R.D.Leg. 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales que derogó la antigua Ley Reguladora de las Haciendas locales de 1989.

Sin embargo, la diversificación de las competencias de la gestión tributaria, a pesar de suponer un gran avance democrático para el ámbito local, plantea una serie de retos que superar para dar cumplimiento al art. 103.1 de nuestra Constitución, que ordena a las Administraciones Públicas cumplir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación (Lago, 1994: 1568).

Las principales dificultades con los que se encuentran los municipios para cumplir con efectividad y justicia sus competencias tributarias son: el endémico inframunicipalismo español, la infradotación de las administraciones locales, las resistencias en las relaciones interadministrativas y, la complejidad intrínseca del sistema tributario local, que precisa de una coordinación supramunicipal.

El primer problema a destacar de la administración local española es su extenso y arraigado minifundismo. Las razones que explican el inframunicipalismo es la aplicación, en su momento, del modelo francés que vinculaba municipio con núcleo de población independientemente de su tamaño (Ballart y Ramió, 2000:304 citando a Baena, 1998:319).En España, el régimen local se caracteriza principalmente por la

diversidad de sus municipios, atendiendo a su tamaño, a su actividad económica o su localización geográfica. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) conforme a la información referida a las cifras de población al 1 de enero de 2012 (último dato publicado a 2 de enero de 2013), existen en España 8.116 municipios, de los cuales 8.717 no alcanzan los 20.000 habitantes, lo que supone algo más del 95% de los municipios. Cabe decir que “un municipio por debajo de 20.000 habitantes no es económicamente viable ni eficiente, y en España hay más de mil municipios con menos de 100 habitantes” (Tamames ,2012: 191).

Las principales características del mapa local español son precisamente la fragmentación, la heterogeneidad y la atomización lo que conlleva la existencia de un alto número de municipios, de muy reducido tamaño poblacional, de extensión territorial limitada y de base esencialmente rural, además de una manifiesta tendencia a la creación de nuevos municipios. En este sentido, nótese el incremento puesto que en 2002, había en España 8.101 municipios frente a los 8.116 de la década posterior según datos del Instituto Nacional de Estadística. Esta tendencia, que si bien no es muy acusada, sí que es contraria a la voluntad política de la Administración General del Estado orientada a fusionar municipios (Ballart y Ramió, 2000:304). El último hecho que refuerza este argumento es que la inicial animosidad del proyecto de ley de reforma del ámbito local de fusionar municipios, que se volcaba en los primeros borradores, está ya totalmente eliminada.

En definitiva, el inframunicipalismo de nuestro modelo territorial no sigue unas pautas racionales adaptadas al resto de países de nuestro entorno europeo y, forma parte de su idiosincrasia la resistencia a fusionar municipios debido al fuerte arraigo de la cultura de identificación localista de nuestro país (Parada,2007). Es interesante constatar que son aquellos países en los que las estructuras de sus Estados del Bienestar se gestionan mayoritariamente en el nivel local, los que tienen una tendencia municipal contraria a la española (especialmente en los países nórdicos y Alemania que han sido capaces de reducir sustancialmente el número de municipios).

Tabla 1.- Distribución de la población española en municipios

ESPAÑA	Municipios	%	Población	%
Menos de 1.000 habitantes	4.873	60,04	1.490.911	3,15
Entre 1.001 y 5.000	1.929	23,77	4.495.507	9,51
Entre 5.001 y 20.000	915	11,27	9.026.364	19,10
Entre 20.001 y 50.000	254	3,13	7.561.192	16,00
Entre 50.001 y 100.000	82	1,02	5.896.687	12,48
Entre 100.001 y 500.000	57	0,70	11.193.750	23,68
Más de 500.000	6	0,07	7.600.910	16,08
TOTAL	8. 116		47.265.321	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (Cifras del padrón a 1 de enero de 2012) en www.ine.es (Fecha de consulta: 30/04/2013)

En resumen, este panorama de minifundismo local configurado por un número considerable de municipios con limitada dotación económica y capacidad de gestión y logística, que no les permite establecer “siquiera la turbadora sombra que toda administración que se precie debe estar en condiciones de proyectar” (Sosa Wagner, 2002: 66), consideramos supone, el mayor obstáculo para la efectiva y eficaz gestión tributaria por los propios municipios. Asimismo, también quisiéramos dejar abierta la reflexión al lector, tal y como queda patente en los borradores de la reforma legislativa del régimen local, cuál debería ser la escala óptima de los municipios para la prestación de servicios que fuera compatible con su capacidad económica.

El segundo problema a considerar, evidentemente relacionado con el anterior, sería la crónica infradotación de las Administraciones locales. Los Ayuntamientos iniciaron su camino democrático en un contexto de profunda crisis económica caracterizada por la estanflación (desempleo e inflación simultáneamente) en los que, a pesar de la falta

de competencias directas en temas tales como políticas de empleo, de servicios sociales o de impulso económico, tuvieron que asumir todos ellos ante una ciudadanía que buscaba en el primer nivel administrativo, la respuesta a sus problemas (Subirats, 1996: 159). Además, es más que constatable la tendencia que muestra que, la distribución de competencias en gestión tributaria a los municipios no se corresponde con una paralela asignación de medios personales y materiales. En lo que se refiere a las Corporaciones Locales, la insuficiencia de la dotación es una constante histórica (Cayón, 2006), y son conocidos como el “pariente pobre” de las nuevas instituciones democráticas (Olmeda, 2012) de tal forma que no se favorece, precisamente con la debida eficacia y eficiencia de los recursos, la asunción de las pesadas competencias gestoras en materia tributaria. En el mismo sentido, Parada (2007:34) incluso llega a considerar a los municipios “víctimas de la violencia de género institucional”, dado el prolongado sufrimiento centralista al que han sido sometidos, primero por el Estado, y ahora por las Comunidades Autónomas. En un contexto de crisis como el actual, y en el que se exige el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, resulta especialmente penoso que los Ayuntamientos deban de reclamar insistentemente a sus Administraciones superiores los fondos que legalmente o mediante convenio tengan asignados.

El fraccionamiento y las dificultades para el trasvase de la información entre las administraciones, suponen un gran problema para la correcta gestión administrativa de los organismos supeditados. En particular, la doctrina siempre ha denunciado reiteradamente la falta de comunicación entre los órganos tributarios (Fuentes Quintana, 1990). Es obvio que esta situación puede empeorar sensiblemente si los distintos órganos de gestión dependientes de distintas administraciones se convierten en departamentos estancos en los que no circula fluidamente la información que unos tienen y otros necesitan. Por ejemplo, si la relación entre el Ayuntamiento y la Dirección General del Catastro no es fluida y no está contrastada, dará lugar a importantes desajustes en la gestión y liquidación del IBI. Puede ocurrir lo mismo con la relación entre la Dirección General de Tráfico y el IVTM, y desde luego con la Agencia Estatal Tributaria en todo lo relacionado con los embargos. En cualquier caso, son vitales técnicamente e incluso institucionalmente accesibles, las herramientas que se consideran esenciales para luchar contra la indeseable incomunicación, como son las

nuevas tecnologías y la promoción de una eficaz red de colaboración inter administrativa. En este sentido, es necesario que los distintos organismos involucrados se entiendan en un marco de *interoperabilidad*. No tienen pues sentido las grandes inversiones en modernizar o desarrollar aplicativos informáticos si después, estos no sirven para interactuar con otros departamentos u organismos públicos, ni para mejorar la calidad de los servicios y la simplificación de los trámites a la ciudadanía.

Por último, la complejidad del sistema tributario local y, más concretamente su gestión, que requiere de una permanente actualización y adecuación de sus estructuras para ajustarse a las constantes modificaciones legales, así como a las distintas interpretaciones que los Tribunales puedan realizar, complica bastante, si no la hace materialmente imposible, la labor tributaria que tienen asignados los Ayuntamientos, en la que como se ha descrito anteriormente, en la mayoría de los casos, sus estructuras administrativas son pequeñas y poco diferenciadas, disponen de escasos recursos (económicos, humanos, tecnológicos...) y, no resultan demasiado ágiles pues son incapaces de aprovechar las oportunidades que les ofrecen las colaboraciones interadministrativas.

Estas complicaciones derivadas de la constitucionalmente reconocida competencia tributaria, repercutían gravemente sobre los contribuyentes de los municipios. Por un lado, porque la prestación de los servicios locales no satisfacían sus necesidades por la crónica falta de recursos. Y por otro, se añadía el tener que soportar una injusta distribución de la carga fiscal al encontrarse con una administración municipal incapaz de detectar el fraude tributario, con enormes dificultades para materializar los medios que hacen efectivo el pago de impuestos, carente de los recursos técnicos necesarios para transmitir al ciudadano la información para el cumplimiento de sus obligaciones y, dotada con personal poco profesionalizado y motivado para el desarrollo de esas funciones (Domínguez –Berrueta y López, 1994: 1117).

Si bien, “las indudables ventajas de la autonomía financiera para los entes locales, no puede quedar oscurecida por los inconvenientes que genera” (Mira–Perceval, 2000: 25). Máxime considerando que la aplicación del criterio de subsidiariedad o de mayor proximidad al ciudadano en el ámbito local permite mejorar las agregaciones de las preferencias ciudadanas (Canales y Pérez, 2002:25). “El principio de subsidiariedad

establece que las tareas públicas han de realizarse al nivel más cercano posible al ciudadano y con el menor uso posible de poder público, en función del problema que requiere la actuación colectiva” (Villoría, 1996: 212 citando a Hood y Shuppert, 1988: 250). Por eso, previendo las complicaciones que la aplicación directa de las competencias tributarias podía acarrear a la mayoría de los municipios, el legislador contempló la posibilidad de delegación o encomienda de la gestión y recaudación de los tributos locales a otros entes particulares, también locales, de ámbito superior.

En este sentido, el art. 106.3 de la LBRL prevé la delegación de las actividades de gestión, recaudación e inspección de los tributos locales y restantes ingresos de derecho público, articulado avalado también por la normativa recogida en el art. 7 del Texto refundido de la LHL. Por otra parte, la LBRL (art. 85.2) señala que la competencia delegada al ente superior sólo puede ser desempeñada por gestión directa mediante una de las siguientes fórmulas:

- a) Gestión por la propia entidad
- b) Gestión por el Organismo Autónomo Local
- c) Entidad Pública Empresarial Local
- d) Sociedad Mercantil Local, cuyo capital sea de titularidad pública

Dado que el servicio público tributario local no tiene asociada contraprestación económica, quedarían pues descartadas la posibilidad de Entidad Pública empresarial y la de Sociedad Mercantil.

Recapitulando, las posibilidades que se abren en el modelo de delegación de las competencias tributarias a la administración supramunicipal y más concretamente, en la Diputación provincial o en la Comunidad Autónoma uniprovincial serían: la gestión sin organismo especializado por la propia Administración que recibe la encomienda o delegación, el Organismo Autónomo especializado y, la modalidad de gestión indirecta que permita diluir las barreras impuestas por el art. 85.2 de la LBRL (lo que denominaremos empresa externalizada o outsourcing). Finalmente e hilvanando todas las posibilidades, el panorama de prestación del servicio de gestión y recaudación municipal quedaría plasmado en el siguiente cuadro.

Tabla 2.- Modalidades para la prestación del servicio de gestión tributaria local

I: Las competencias tributarias las presta el Ayuntamiento	I.1.Tradicional		
	I.2.Empresa colaboradora	I.2.1 Modelo total	
		I.2.2 M. parcial	
	I.3.Organismo Autónomo Local (OAL)	I.3.1 OAL	
		I.3.2 Empresa colaboradora	I.3.2.1 M.total
			I.3.2.2 M. parcial
II: Delegación de competencias de Haciendas locales a la institución provincial	II.1.Tradicional		
	II.2.Empresa colaboradora	II.2.1 M. total	
		II.2.2 M. parcial	
	II.3.Organismo Autónomo Provincial (OAP)	II.3.2 OAP (Suma Gestión Tributaria Diputación Provincial de Alicante)	
		II.3.2 Empresa colaboradora	II.3.2.1 M. total
			II.3.2.2 M. parcial
III: Delegación de competencias a la Comunidad Autónoma (uniprovincial)	Se reproducen las variantes de los casos anteriores añadiendo al modelo los tributos autonómicos		

Fuente: Elaboración propia a partir de LBRL y LHL

3. Los criterios decisionales sobre la selección de la fórmula adpotada

A continuación se describe brevemente cada una de las opciones que tienen los municipios para llevar a cabo la gestión y recaudación de sus tributos, que representan en definitiva, el conjunto de las opciones que se deben elegir.

- Servicio tradicional burocrático. Cuando la gestión tributaria y la función de recaudación la realiza el propio Ayuntamiento, la Diputación o Administración Autonómica con sus recursos y funcionarios, nos referimos al
- Empresas asesoras externas. Existen fuertes argumentos críticos a la actuación de éstas empresas en lo que se refiere a su ámbito legal, al desarrollar - de facto - tareas reservadas por ley a funcionarios públicos. En cualquier caso se ha recogido esta fórmula en el esquema propuesto pues es una manifestación constatable de la realidad a la que se acogen los municipios y, la externalización de servicios públicos en una constante en los modelos de modernización administrativa (Goldsmith & Edgers, 2004), (Wollman, 2003) y (Kelly, 1998). Esta circunstancia no debilita el argumento que “la externalización no deroga la responsabilidad de la Administración por el servicio prestado” y que “son insustituibles las tareas de inspección y vigilancia”, cuando se pretende que la externalización no se convierta en un mero traspaso de funciones a terceros ni una alternativa al desentendimiento, situación muy tentadora, a los extensos problemas de lo público (Olías de Lima, 2011: 2).

Por ello, en el caso de la posible externalización de los servicios tributarios locales, conforme al art. 85.3 de la LBRL, la gestión ha de estar controlada en última instancia por la Administración, quedando pues las actuaciones de las empresas colaboradoras limitadas a aquellas que no impliquen ejercicio de autoridad.

- El Organismo Autónomo. La creación de un Organismo Autónomo especializado en la gestión y recaudación de los ingresos municipales se guía por la búsqueda de una mayor flexibilidad en la gestión y organización de las estructuras pero manteniendo el control y la titularidad pública. Estos organismos están regulados por la LBRL y por el RDL 781/1986, aunque norma fundamental serán sus Estatutos

Las razones para la adopción de esta fórmula puede esquematizarse en dos: las de carácter administrativo-técnico que se deducen de la aplicación de una fórmula de descentralización funcional, y las de carácter eminentemente financiero para proveerse de mayor autonomía presupuestaria y mejora de los criterios de eficiencia, aunque ésta ha de demostrarse, pudiendo ser probada mediante su capacidad para generar ingresos propios para su sostenimiento (Martínez-Alonso, 2007:135).

Además, el organismo autónomo de gestión tributaria puede tener distintos cometidos.

- Cuando desarrolla completamente el servicio (modelo solidario)
- Cuando el servicio es prestado conjuntamente junto con la empresa colaboradora (modelo subsidiario). Ejemplo: La administración pone los recursos humanos (funcionarios) pero los recursos técnicos son comprados o desarrollados por empresas privadas. (Mira –Perceval, 2000)

Así, una vez vislumbrado el abanico de posibilidades que se abre a los municipios para llevar a cabo la gestión tributaria, solo restaría a la administración decidir cuál es la mejor forma de ponerla en práctica. Proceder que ha de equilibrar la ecuación entre eficiencia, eficacia y economía con la exigencia de la excelencia en la calidad que implica, entre otros aspectos, prestar los servicios con el mínimo coste para el ciudadano. Por lo tanto, la decisión de planificación de quién y cómo se va a llevar a cabo la gestión tributaria local de acuerdo con los nuevos paradigmas emergentes de la Administración Pública (Nueva Gestión Pública, Gobernanza y Nuevo Servicio Público) ha de corresponder a un criterio amplio y transversal. Ante esta decisión, los responsables locales deben considerar los siguientes aspectos (Rueda, 2001: 19):

1. El destinatario del servicio. En principio al ciudadano le debe resultar indiferente que le recaude personal del Ayuntamiento, de la Diputación o de una empresa colaboradora. Pero al Ayuntamiento sí que le puede interesar que la tarea de recaudación, que supone para el ciudadano una disminución de sus ingresos a veces no muy comprensible, la realice un organismo ajeno a su personal. De esa forma el Ayuntamiento de cara a sus ciudadanos, solo se hace cargo de la gestión y administración del gasto público cediendo la gestión de sus ingresos públicos a otra organización distinta.
2. El control de la actuación. El Ayuntamiento es el titular de los tributos y por lo tanto, ha de ser partícipe en todo momento de la evolución de la actividad tributaria. Aunque se opte por el sistema de delegación, el responsable final ha de estar en todo momento informado de la evolución del proceso (Olías de Lima, 2011; Ballart y Ramió, 2000: 339). La transparencia y la de posibilidad de

disponer de una información actualizada, constante y precisa en todo momento, son requisitos fundamentales a considerar por los gobiernos locales.

3. El análisis de la eficacia y eficiencia El Ayuntamiento debe elegir la opción que permita maximizar sus beneficios con el mínimo coste posible. Como tanto la eficacia como la eficiencia son baluartes de la sostenibilidad y garantía financiera, procederemos a continuación, a aclarar en lo posible estos conceptos.

La eficacia como principio económico de la Administración Pública, consiste en la realización efectiva de los intereses generales “tal y como éstos sean determinados y encomendados al poder político administrativo por el ordenamiento jurídico” (Barquero, 1998: 107), consecuentemente, la eficacia se mide por el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos conforme al Glosario de Términos Estadísticos de la OCDE (OCDE, 2010: 229). Por otra parte, la eficiencia, coherentemente con la acepción recogida por el citado Glosario de la OCDE, no solo considera el cumplimiento o intensidad de los objetivos preestablecidos, sino que éstos se realicen al menor coste posible, optimizando los recursos utilizados. La combinación de ambos principios en la gestión tributaria, viene a considerar que el cumplimiento del principio de eficacia no debe medirse en términos de recaudación sino en función de la mayor o menor “efectividad “y “corrección” (eficiencia) de los principios reguladores de los tributos.

Consecuentemente, para determinar, a priori y objetivamente cuál es la mejor fórmula para prestar el servicio de gestión tributaria y recaudación, el municipio deberá analizar los siguientes factores: el ajuste al marco legal, el tratamiento adecuado de la información conforme a baremos de accesibilidad y confidencialidad, la capacitación y formación específica de los recursos humanos, la capacidad económica y financiera, los aspectos objetivos y subjetivos a valorar por el contribuyente, el ámbito de la jurisdicción aplicable para los embargos, la estabilidad del Ente Recaudador y, por último, la actitud de la Administración General (Rueda, 2001).

4. La modernización de la gestión tributaria local como sustento del Estado del Bienestar.

Los municipios juegan un papel fundamental en el Estado del Bienestar por la aplicación del principio de proximidad y cercanía al ciudadano. Además soportan la sobrecarga de competencias (especialmente las denominadas impropias) transferidas al ámbito local desde los niveles de gobierno superiores y/o exigidas por sus propios ciudadanos además de las crecientes demandas ciudadanas que, tienen en el nivel local la primera referencia a sus expectativas (Canales, 2010). Por otra parte, según datos del Observatorio Social de España (2012), las administraciones públicas locales apenas tenían transferido un 3% del total de gasto social (frente al 25 % y 72 % respectivamente de los gobiernos regionales y el central). Es por ello que resulta de importancia maximizar la eficacia de los ingresos públicos locales ante un panorama en el que las necesidades de gasto público crecen incesantemente (Suárez, 2008).

Como ya se ha mencionado, los ingresos públicos que reciben los gobiernos locales provienen fundamentalmente de la participación de los ingresos del Estado, de las subvenciones de las Comunidades autónomas y, fundamentalmente, de sus recursos tributarios. Así, interesa que estos recursos tributarios se canalicen de la forma más eficientemente posible tanto desde un punto de vista de equilibrio económico como político. Además, estudios derivados del análisis de las encuestas realizadas a los ciudadanos sobre opinión pública y fiscal revelan que, los ciudadanos estarían dispuestos a soportar mayores impuestos a cambio de mayor eficiencia (Del Pino, 2007, pp.191-195). El coste de una gestión tributaria ineficiente y de la percepción generalizada de inequidad tributaria resulta altísimo para cualquier democracia que se precie. Así, los municipios deben encontrar fórmulas que al mismo tiempo que evitan cualquier tipo de evasión o fraude fiscal, facilitan el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los ciudadanos. Interesa por tanto encontrar organismos especializados en gestión tributaria local que realice estas gestiones atendiendo a estos criterios. De las distintas posibilidades que se han propuesto a los largo de este estudio, que se lleve a cabo por la propia entidad, que se delegue a la Diputación o que se externalice el

servicio en una empresa colaboradora privada, interesará aquel que mejor pueda llevar a cabo las siguientes recomendaciones (OCDE, 2009):

1. Dar facilidades a los ciudadanos en el pago de sus tributos locales mediante la concesión de aplazamientos y fraccionamientos de sus obligaciones tributarias. La administración tradicional de tipo burocrático suele tener problemas para realizar esta recomendación, pues las rigideces y los protocolos de actuación cuanto menos, complican el procedimiento que, a todas luces debería ser muy simple y accesible. Por ese motivo y atendiendo a esta importante solicitud, unida a una mayor demanda de los contribuyentes a estas facilidades relacionadas con el pago en periodo voluntario, consideramos como más adecuadas las opciones que flexibilizan los procedimientos. Así la descentralización funcional, a través de un organismo autónomo es una opción muy interesante. Podría ser discutible si la recaudación realmente aumenta o disminuye con este tipo de medidas, pero lo que sí que queda claro es que a los ciudadanos se le facilita el cumplimiento de sus obligaciones, percibiendo así una mayor justicia y solidaridad tributaria.

2. Aplicar las nuevas tecnologías tanto para mejorar la propia gestión interna y el tratamiento de los datos que se manejan sobre contribuyente sino también para ampliar los canales de relación con los ciudadanos (pago vía telemática, información sobre trámites...). Aunque si bien en estos momentos las implicaciones de conceptualizar como cliente a los ciudadanos contribuyentes puede resultar discutible (Román, 2012), la realidad es que el uso de las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (NTCIs) están totalmente presente en cualquier ámbito de la sociedad, por lo que parece completamente lógico que se traslade al ámbito de la Administración Pública, en consonancia con la NGP y el modelo de Gobernanza. De nuevo, resultan más operativas las formulas organizativas que flexibilizan y mantienen la actualización en el uso de las NTCIS.

3. A los gobiernos locales les interesa gestionar sus impuestos mediante unas fórmulas flexibles que les permitan obtener recursos financieros mensualmente, en definitiva, los anticipos a su recaudación. La recaudación de los impuestos y las tasas municipales se realiza en unos periodos de tiempo muy concretos, mientras que los municipios necesitan disponer de fondos durante todo el ejercicio. Es por ello que

resulta interesante que los organismos de gestión tributaria puedan actuar como banca local facilitando crédito sobre los ingresos previstos a partir de los denominados “anticipos a la recaudación”. Esos anticipos tienen como finalidad ayudar a la planificación económica de los municipios durante todo el ejercicio.

4. Mejorar los niveles de recaudación sin dejar de lado que, los ciudadanos precisan de una atención de más calidad basada en la excelencia. El Modelo de calidad total para la gestión tributaria considera las siguientes actuaciones: la excelencia en la atención a los ciudadanos (la reducción de los tiempos de espera y el feedback en las quejas y sugerencias, son elementos centrales para su consecución), minimizar los desplazamientos al ciudadano contribuyente (no solo a través de las oportunidades que ofrecen las TIC's sino también mediante la racionalización y simplificación de trámites), la reducción de los plazos de resolución de los plazos administrativos, las ya comentadas facilidades para el pago de tributos mediante aplazamientos y fraccionamientos de la deuda, y la autoevaluación de la organización como instrumentos de la mejora continua.

5. Para finalizar, consideramos que el aprovechamiento de las economías a escala que llegan a producir las fórmulas de gestión de los tributos desde el ámbito provincial son fundamentales, no solo para el sostenimiento de un Estado del Bienestar que emplea menos recursos (y por consiguiente está reduciendo el gasto público sin ningún coste social) sino también, porque se optimizan las prestaciones en base a los principios de equidad y justicia tributaria. También creemos que constituye un sencillo mecanismo para abordar las profundas desigualdades que entre los municipios existe en España, siendo estas más frecuentes y profundas que entre las regiones (Alarcón y Peñarubia, 2012:25). De esta forma, consideramos que los organismos con capacidad para aplicar todas las recomendaciones expuestas y evitar los problemas señalados, estarán maximizando la ecuación biunívoca entre Democracia y Estado del bienestar.

5. Conclusiones

– La gestión tributaria local es una actividad altamente compleja dado el cambiante y variado marco legal que lo sustenta, las garantías que se asocian a la delicada información personal que se manejan sobre los contribuyentes, la dificultad

para encontrar y mantener un personal cualificado y actualizado en la materia, el sofisticado entramado tecnológico para optimizar el tratamiento de los datos, las necesidades económicas y financieras de los municipios, etc.

– Además, la gestión tributaria y recaudación se realiza en un entorno caracterizado por el infra municipalismo, la fragmentación y la heterogeneidad, lo que incrementa las dificultades propias de su gestión.

– Es por ello, que parece conveniente, y así lo contempla la legislación local, establecer unos mecanismos de coordinación intermunicipal para el desarrollo de las sinergias tributarias. Estos mecanismos se concretan en la delegación de sus competencias tributarias en organizaciones supramunicipales: en la propia Diputación (o Comunidad Autónoma uniprovincial), en Organismo autónomo especializado o en empresa externa colaboradora.

– En cualquier caso, la delegación de las competencias locales tributarias no obedece tanto a una intención de modernización sino más bien a una necesidad funcional y operativa.

– A su vez, no existe un único modelo consensuado y generalizado por la totalidad de municipios españoles, lo que ha provocado una importante disparidad de fórmulas de gestión y recaudación con resultados diversos.

– Este entorno tan diversificado ha promovido experiencias colaborativas y de modernización administrativa en la búsqueda de organizaciones más flexibles y, que guiadas por los principios de eficacia, eficiencia y economía de sus resultados, no se alejen del eje que una mejor administración, y en concreto que, una mejor administración tributaria local conduce a unos ciudadanos más satisfechos con la ecuación sobre lo que pagan y lo que reciben, y en definitiva, se estará profundizando en la calidad de nuestra democracia.

– Por otra parte, la idiosincrasia de la “nueva forma de gobernar” que propone el modelo de “gobernanza”, extiende los parámetros reformistas de la Nueva Gestión Pública (NGP) a la participación de los actores implicados y la gestión de redes. En este sentido, la gestión tributaria local ha de buscar el logro de los principios de equidad y equilibrio tributario combinados con la ética democrática.

– Para finalizar, el reto de la gestión tributaria local en los Estados de Bienestar en tiempos de crisis consistirá en compatibilizar las clásicas E's relacionadas con la Economía, Eficiencia y Eficacia con otras, como son la Ética, el Equilibrio y la Equidad. La fórmula exitosa será aquella que permita maximizar la ecuación con todas estas variables.

BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón, G. y Peñarrubia, D. (2012), “El nuevo IBI en España y la progresividad, más cerca” en *Más Poder Local*, 13: 24-25.
- Ballart, X. y Ramió, C. (2000), *Ciencia de la administración*, Valencia, Tirant lo Blanc.
- Barquero, J.M. (1998), “La organización de las administraciones locales para el ejercicio de sus competencias de gestión tributaria” en *Revista de Análisis de la Administración Local y Autonómica*, 276: 105-150.
- Canales, J.M y Pérez, P.L. (2002), *Introducción al Gobierno y a la Gestión Local*, Alicante, Editorial club Universitario (ECU).
- Canales, J.M. (2010), “El nuevo papel del territorio y su incidencia en los gobiernos locales: algunos apuntes sobre el caso español” en *Politeia, Revista del Pensamiento Político*, 48:15-21.
- Carrillo, E. (1991), *Gestión de recursos humanos, presupuestación y hacienda local en España*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Cayón, A. (Dir.)(2002), *Los Impuestos en España*, Navarra, Aranzadi.
- Del Pino, E. (2007), “Las actitudes de los españoles hacia la reforma del Estado del Bienestar” en *Política y Sociedad*, 44, 2:187-208.
- Domínguez -Berrueta, M. y Pérez, V. (1994), “La gestión de los servicios económicos municipales. Un nuevo proyecto. El organismo autónomo de gestión económica y recaudación del Ayuntamiento de Salamanca” en Pérez Moreno, A. (Coord.) *Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Madrid, Civitas: 1117-1133
- FEMP (2006), *La situación de los Ayuntamientos en España. Sus carencias económicas y sus problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva Europea*, Madrid, FEMP.
- Fuentes Quintana, E. (1990), *La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda Pública Española*, Madrid, Civitas.
- Garde Roca, J.A. (1999), “Sistema fiscal y modelo social: el alcance de las últimas reformas” en Garde Roca, J.A. (Ed.), *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España*, Madrid, Editorial Trotta: 191-221.

- Goldsmith, S. y Eggers, W. D (2004), *Governing by Network*, Washington DC, The Brookings institution.
- INAP (ed.) (2001), *Reorganizar la acción pública local. Informe Mauroy. Comisión para el futuro de la descentralización*, Documentos INAP, nº 26, Madrid, INAP.
- Jiménez Araya, T. (2010). *Hacia una nueva ética económica global. Innovación vs Statu quo*. Barcelona, Huygens Editorial.
- Kelly, K. (1998), *New Rules for the New Economy: 10 Radical Strategies for a Connected World*, New York, Viking Penguin.
- Lago, J.M. (1994), “Algunas consideraciones sobre la distribución de competencias de gestión tributaria en España” en *El sistema económico de la Constitución española*, Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia. Secretaria General Técnica: 1562-1583.
- MARTÍNEZ-ALONSO, J.L. (2007), “Medidas de mejora en el funcionamiento de las personificaciones instrumentales para la gestión de los Servicios Públicos locales” en *Revista de Estudios Locales (Cunale)*, (Ejemplar dedicado a: Los Servicios Públicos Locales) ,1:133-156.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2011), *Las haciendas locales en cifras. Año 2009*, Madrid, MEH.
- Mintzberg, H. (1998), “La organización emprendedora” en Mintzberg, H., Quinn, J.B y Voyer, J., *El proceso estratégico*, México, Prentice Hall.
- Mira –Perceval, A. (2000), “La cooperación insular y provincial en materia de gestión tributaria” en *Análisis Local*, 30:23-28.
- OCDE (2009), *Foro sobre la Administración Tributaria. Subgrupo formado para la información a los contribuyentes*, Paris, OECD.
- OCDE (2010), *Panorama de las Administraciones Públicas 2009*, Madrid, INAP.
- Olías de Lima, B. (2011), “Cara y cruz de la externalización” en, Ortega, L. (dir) y Cantero, J. (coord.), *Crisis y externalización en el sector público ¿solución o problema?: monografía del Grupo de Investigación para el estudio del Empleo Público*, Madrid, INAP.
- Olmeda, J. A. (2012), “Los gobiernos locales” en Olmeda, J. A. (et al) (Dir.),

- Las Administraciones Públicas en España, Valencia, Tirant lo Blanch: 173-215.
- Parada, J.R. (2007), *La segunda descentralización: del estado autonómico al municipal*, Navarra, Aranzadi.
 - Rueda, S. (2001), “Las Diputaciones y la gestión tributaria y recaudatoria local (I) y (II)” en *Cuadernos de Gestión Pública Local. Instituto Superior de Economía Local (ISEL)*, 2º semestre 2000 y 2º semestre 2001: 28-42.
 - Ruiz- Huerta, J. y Villoria, M. (Dirs.) (2010), *Gobernanza democrática y fiscalidad*, Madrid, Tecnos.
 - Román, L. (2012), “Consecuencias políticas de la acción colectiva: el paradigma del ciudadano – cliente” en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas RIPS*, 11, 1:81-104.
 - Salvador, M. y Ribó, C. (2012), “Circumventing bureaucracy: service delivery choices in Spanish municipal administrations”, paper presentado en el *XXIInd Congreso Mundial de Ciencia Política*, Madrid.
 - Sosa Wagner, F. (2002), “La administración como ingrediente del Estado”, en *Papeles de Economía Española*, nº 92, (Monográfico dedicado a Haciendas Locales: vías de reforma) :58-67.
 - Sosa Wagner, F. (2004), *La gestión de los servicios públicos locales*, Madrid, Civitas.
 - Sosa Wagner, F. y Sosa Mayor, I. (2007), *El Estado fragmentado. El modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, Madrid, Trotta.
 - Suarez, J. (Coord.) (2008), *La financiación local en España: radiografía del presente y propuesta de futuro*, Salamanca, FEMP.
 - Subirats, J. (1996), “Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común”, en Subirats, J. y Brugué, J., *Lecturas de gestión pública*, Madrid, INAP, BOE: 151-162.
 - Tamames, R. (2012), *La crisis de la deuda soberana en la Eurozona: España, un proyecto de país*, Madrid, Turpial.
 - Villoria, M. (1997), *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, Madrid, BOE.
 - Wollmann, H. (2003). “Coordination in the Intergovernmental Setting” en Peters, G. & Pierre, J., *Handbook of Public Administration*, London, SAGE,

Publications Ltd.:594-606.