

XII Congreso AECPA

GT 5.6 Gobierno y Gestión Local: retos y oportunidades en un contexto de reforma

Coordina: Dr. Bernabé Aldeguer Cerdá (Universidad de Alicante)

Comentaristas: Dra. Gema Sánchez Medero (Universidad Complutense de Madrid) y
Dr. Roberto Losada (Universidad Carlos III de Madrid)

El mapa de la gestión tributaria local en España. Una primera aproximación al diseño de indicadores para su evaluación ---

Miércoles 15/07/2015

Irene Belmonte Martín.

Josefa Luna Martínez



Please do not cite without permission of the authors.

Resumen

Este trabajo pretende ofrecer una visión panorámica y preliminar de la situación de la gestión tributaria local en España, pues se enmarca en una línea de investigación que tratará esta cuestión y, que en estos momentos, está aún en sus comienzos. Dado que la principal fuente de financiación de las entidades locales proviene de sus recursos tributarios, resulta fundamental encontrar la fórmula más adecuada para gestionarlos. Existen distintas alternativas para llevar a cabo la gestión tributaria, que abarcan desde el propio organismo a la cesión de competencias en otras agencias, ya sean públicas o privadas. El objeto de esta investigación tratará por una parte, de ordenar la dispersión sobre la gestión tributaria local en el nivel provincial, mientras por otra, establecer unos parámetros e indicadores que nos sirvan de referencia para mejorar este servicio aras de conseguir una mejor Administración Pública.

Palabras clave

Gestión tributaria local, delegación, agencias tributarias, indicadores.

Sumario

1. La justificación de realizar un estudio sobre el panorama de la gestión tributaria local. 2. Los objetivos y la metodología. 3. El planteamiento y las hipótesis de trabajo. 4. Los resultados preliminares encontrados y las consiguientes propuestas. Bibliografía básica.

1. La justificación de realizar un estudio sobre el panorama de la gestión tributaria local

En primer lugar, quisiera aclarar al lector que este texto no es más que un esbozo de un estudio sobre el estado de la gestión tributaria local en España, y es por ello que no debe ser citado ni referenciado hasta la publicación final.

Las distintas disciplinas que tradicionalmente abordan o han abordado esta temática lo han hecho desde el derecho y la economía financiera hasta la propia sociología fiscal, si bien no tanto desde la Ciencia de la Administración, en el sentido de cómo una Administración Pública debe gestionar sus ingresos públicos originarios. Es por ello, que esta exposición no pretende en ningún caso, evaluar el gasto público local ni el diseño de la hacienda pública local, sino que añade una nueva estrategia a las tradicionalmente planteadas, que se centra básicamente en el estudio de la eficiencia y la generación de economías de escala en la gestión de los ingresos locales a través de las organizaciones que se dedican de forma especializada a la gestión tributaria. Será por ello el objeto de este estudio, las agencias tributarias locales.

Así, considero que debería explicar el porqué de la existencia de las llamadas agencias u organizaciones especializadas de la gestión tributaria. Pues se debe en todo caso considerar que, la principal fuente de ingresos de los municipios son aquellos que provienen de los recursos que consiguen de sus tributos (Haciendas Locales en cifras, 2012).

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”. A modo de curiosidad, baste contar que durante el periodo preconstitucional los ayuntamientos no gozaban de poder tributario.

Luego los municipios debieron organizar su entramado organizativo para asimilar este nuevo poder y fuente de recursos constitucionalmente asignados. Por otra parte, es

necesario recordar que también nuestra Carta Magna reconoce el derecho de los ciudadanos a una buena Administración Pública (art.103.1).

Uno de los principales problemas que se encuentran los municipios españoles para organizar la gestión de sus tributos es precisamente la dispersión (el excesivo número de ellos) y el minifundismo (su pequeño tamaño). En este sentido, véase la Tabla 1.

Tabla 1. La caracterización de los municipios españoles

ESPAÑA	Municipios (%)	Acumulado	Población	%	Acumulado
Menos de 1.000 habitantes	4.914 (60,53)	4.914 (60,53)	1.470.934	3,14	3,14
Entre 1.001 y 5.000	1.899 (23,39)	6.802 (84,93)	4.412.422	9,43	12,58
Entre 5.001 y 20.000	905 (11,15)	7.716 (95,08)	8.910.948	19,05	31,63
Entre 20.001 y 50.000	254 (3,13)	7.972 (98,21)	7.509.883	16,05	47,69
Entre 50.001 y 100.000	83 (1,02)	8.055 (99,83)	5.968.029	12,76	60,44
Entre 100.001 y 500.000	56 (0,10)	8.110 (99,93)	11.015.433	23,55	83,99
Más de 500.000	6 (0,07)	8.116 (100)	7.483.692	16,00	100
TOTAL	8.117*		46.771.341		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (Cifras del padrón a 1 de enero de 2014) en www.ine.es (Fecha de consulta: 25/05/2015).

(*) Sin embargo, según datos del Contador de Administraciones Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a fecha del 25 de mayo de 2005 existen 8.122 municipios (<https://serviciostelematicos.minhap.gob.es/bdgel/asp/utilidades/conta.aspx>), lo que corrobora la tendencia a crear nuevos municipios.

Como observamos, más del 95% de los municipios españoles tienen menos de 20.000, y cabe destacar que un municipio por debajo de los 20.000 habitantes no es económicamente viable ni eficiente (Ballart y Ramió, 2000; Sosa Wagner, 2002; Tamames, 2012: 191), pues apenas les permite emprender siquiera la turbadora sombra

que toda administración que se precie debe estar en condiciones de proyectar. En cualquier caso, el diseño del municipalismo español tampoco es el objeto de este estudio, por lo que no se procederá a valorarlo y, será por lo tanto considerado como variable independiente.

Lo que sí que interesa es la descripción, el estudio y la evaluación, de las distintas alternativas que tiene los municipios para llevar a cabo la gestión tributaria local. A modo de resumen, la tabla 2 recoge las diferentes opciones.

Tabla 2. Las modalidades para la prestación del servicio de gestión tributaria local.

1. Las competencias tributarias que presta un Ayuntamiento	a. Tradicional: directamente	Servicio público prestado	
	b. Empresa colaboradora	Modelo total	
		M. parcial	
	c. Organismo Autónomo Local (OAL)	OAL	
Empresa colaboradora		M total	
		M. parcial	
2. Delegación de competencias a la institución provincial	a. Tradicional: directamente	Servicio público prestado	
	b. Empresa colaboradora	M. total	
		M. parcial	
	c. Organismo Autónomo Provincial (OAP)	OAP	
Empresa colaboradora		M. total	
		M. parcial	
3. Delegación 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 la LBRL y LHL

En definitiva y conforme al marco legislativo, los municipios podrán realizar la gestión de sus tributos locales a través de las modalidades recogidas en la Tabla 2. Así, tanto si los municipios deciden mantener sus propias competencias en materia tributaria, como si optan por delegar las competencias en una Administración Pública supramunicipal, se abre un abanico de opciones: la primera incluye que el servicio lo presta el/la Ayuntamiento/Diputación Provincial/Comunidad Autónoma uniprovincial con sus propios recursos (es lo que se ha denominado el servicio tradicional burocrático), la segunda opción contempla la posibilidad contratar a una empresa colaboradora externa para realizar todas (modelo total) o solo algunas (modelo parcial) de las actividades relacionadas con las políticas tributarias, y la tercera posibilidad, consiste en aprovechar las posibilidades que ofrece la descentralización funcional para crear un organismo autónomo ad hoc, pudiéndose dar el modelo solidario (en el que el organismo completa todo el proceso de la gestión tributaria) o el modelo subsidiario (que no lo hace así y que puede precisar de la colaboración de empresa externa) (Mira-Perceval, 2000).

En cualquier caso, quisiéramos resaltar que más del 90% de los ayuntamientos españoles han delegado la gestión de sus tributos en una organización supramunicipal, siendo la opción preferida la Diputación Provincial. Las principales excepciones y resistencia a la delegación las encontramos en las capitales de provincia (Belmonte, 2013). Así, y a pesar de esta tendencia generalizada a delegar en las Diputaciones, los servicios provinciales expresan una más que variable dispersión de modos de llevar a cabo el servicio de gestión tributaria y recaudación con resultados muy diversos.

A modo de compendio, el panorama que ofrecen los servicios provinciales de gestión tributaria y recaudación es el que refleja en la Tabla 3.

Tabla 3. Panorama provincial de la gestión tributaria local

Provincia	Modalidad de delegación	Nº Aytos	Nº Aytos que delegan	Delegación de la capital provincia	Empresa colaboradora
Álava	Diputación Foral	51	-	No	-
Albacete	OAP	87	87	Si	No (<i>Suma desde 2012</i>)
Alicante	OAP: SUMA	141	141	Si	No
Almería	Diputación	102	-	No	Si
Asturias	Ente Público	78	76	No	Si, GTT
Ávila	OAP	248	-	No	Si, GTT
Badajoz	OAP	164	164	Si	No
Baleares, Islas	Comunidad Autónoma	67			
Barcelona	OAP	311	308	No	No
Bizkaia	Diputación Foral	112	103	No	No
Burgos	Diputación	371	366	No	Si, GTT
Cáceres	OAP	221	220	Si	No
Cádiz	Diputación	44	-	-	No
Cantabria	Comunidad Autónoma	102	-	-	-
Castellón	OAP	135	135	Si	Si, TAO T System
Ciudad Real	OAP	102	-	-	-
Córdoba	OAP	75	72	No	-

Coruña, A	Diputación	94	49	No	Si, GTT
Cuenca	OAP	238	202	No	-
Gipuzkoa	Diputación Foral	88	86	No	Si, Gesmunpal
Girona	OAP	221	209	No	No
Granada	OAP	168	144	No	Si, GTT
Guadalajara	Diputación	288	270	No	Si, GTT
Huelva	OAP	79	79	Si	-
Huesca	OAP	202	194	No	Si, TAO T System
Jaén	Diputación	97	62	No	-
León	Diputación	211	140	No	Si, GTT
Lleida	OAP	231	226	No	No
Lugo	Diputación	67	63	No	-
Madrid	Modelo local	179	-	-	Si
Málaga	OAP	101	95	No	-
Murcia	OAP	45	32	No	-
Navarra	Modelo local	272	-	-	-
Ourense	Diputación	92	81	No	-
Palencia	OAP	191	185	No	Si, GTT
Palmas, Las	OAP	34	19	No	Si, Suma
Pontevedra	OAP	62	62	Si	Si, GTT
Rioja, La	Comunidad	174	168	No	Si, GTT

	Autónoma				
Salamanca	OAP	362	362	Si	No
Santa Cruz de Tenerife	OAP	54	26	No	Si,
Segovia	Diputación	209	139	No	Si, GTT
Sevilla	OAP	105	102	No	Si
Soria	OAP	183	180	No	-
Tarragona	OAP	184	184	No	No
Teruel	Diputación	236	-	No	-
Toledo	OAP	204	199	No	Si, GTT
Valencia	Diputación	266	231	No	Si, TAO T System
Valladolid	OAP	225	221	No	Si, GTT
Zamora	Diputación	248	180	No	Si
Zaragoza	Diputación	293	282	No	Si, GTT

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del INE, 2014 y de la páginas Webs de las Diputaciones Provinciales y organismos provinciales de gestión tributaria y recaudación. Fecha de actualización: hasta 11/05/2015.

En realidad, será la Tabla 3 el punto de partida de esta investigación que se plantea los objetivos que se describen en el siguiente apartado.

2. Los objetivos y la metodología.

El objetivo principal de esta investigación elaborar un informe sobre la situación de la gestión tributaria en España a nivel provincial a partir de las competencias que las entidades locales ceden a las Diputaciones Provinciales que contemple:

- Una recopilación descriptiva de las distintas agencias tributarias provinciales, dado que no existe una bases de datos sobre este aspecto.
- Una serie de indicadores que permitan establecer una evaluación de la gestión tributaria local por estas agencias.

Así para lograr este objetivo, nos planteamos los siguientes objetivos específicos:

- a) Identificar para cada provincia, el organismo encargado de la gestión tributaria y recaudación, detallando para cada una de ellas, el número de ayuntamientos que han delegado la gestión tributaria. Contrastar estos datos con el total de población que se gestiona. Remarcar, cuando proceda, los municipios que no delegan.
- b) Señalar los tributos que gestionan los organismos tributarios supramunicipales detallando las competencias que desarrollan para cada uno de ellos. A saber: Gestión censal, gestión catastral, gestión, recaudación voluntaria, recaudación ejecutiva, revisión e inspección.
- c) Recoger los “Acuerdos generales de delegación de las competencias tributarias en las Diputaciones Provinciales”.
- d) Conocer los volúmenes de recaudación: porcentaje de recaudación voluntaria, porcentaje de recaudación ejecutiva, pendiente en ejecutiva...
- e) Analizar el grado de autofinanciación de los OATP y los servicios provinciales de recaudación, para los que se valorarán los presupuestos tanto de ingresos como de gastos.
- f) Conocer los precios se barajan en la oferta de servicios de gestión tributaria local.
- g) Analizar la plantilla que integra cada uno de los OATP y los servicios `provinciales: número de personas, perfiles y funciones.
- h) Delimitar los sistemas informáticos y telemáticos se apoyan los organismos supramunicipales para la realización de estos servicios.
- i) Calcular indicadores de la eficacia recaudatoria y de la eficacia administrativa en la gestión tributaria local.
- j) Desarrollar una serie de propuesta de acciones del análisis del mapa de la gestión tributaria local en España.

3. El planeamiento y las hipótesis de trabajo

Para lograr los objetivos de la investigación se deben compaginar distintas acciones, principalmente la labor de consultoría a expertos en la materia, la investigación documental, la observación y análisis de webs corporativas y el trabajo de campo, que incluye entrevistas telefónicas y presenciales. Por cuestiones de agilidad, las acciones mencionadas se realizarán en ese mismo orden de importancia: 1º recopilación y ordenación de información que ya tenemos, 2º obtención de más información a partir de Memorias Anuales publicadas, webs y otras fuentes de fácil acceso, 3º completar información por email y por teléfono y, finalmente, si no es posible de otra forma, 4º concertando entrevistas personales.

La *hipótesis principal* del trabajo se podría concretar de la siguiente forma:

Que la mejora en la eficacia de la gestión y la recaudación tributaria local, contribuye a consolidar la democracia local, en la medida que:

Primero y evidente, que los principales recursos de los que se nutren los municipios provienen de sus tributos locales, y básicamente del IBI. Por lo tanto, resultará fundamental establecer organismos que maximicen la recaudación de los ingresos públicos tan necesarios para sobrellevar el gasto público.

Por otro lado, la ciudadanía percibe que es tratado por la Administración Pública, no sólo como personas a los que facilita el cumplimiento de sus obligaciones tributarias sino también porque permite extender la percepción que son atendidos con más justicia y equidad.

4. Los resultados preliminares encontrados y las consiguientes propuestas

En estos momentos de la investigación, estamos prácticamente en el ecuador de la primera parte que corresponde a la descriptiva, de la que extraemos una conclusión que

consideramos clave y que se refiere a la dispersión y fragmentación del panorama de la gestión tributaria local en nuestro país en los que se refiere a:

- Modalidades de prestación del servicio: desde los servicios provinciales, los OAP bajo el modelo solidario y subsidiario en el que coexisten las empresas colaboradoras privadas.
- Información que encontramos en las webs. A pesar de encontrarnos en la llamada “sociedad de la información” y la generalización de trámites por internet, especialmente para todo lo que se refiere al mercado y los impuestos, aún existen páginas webs totalmente prehistóricas.
- Posibilidades de servicio. Así un ciudadano de una provincia u otra, no tiene las mismas facilidades para el pago de sus tributos locales, ni siquiera para acceder a los fraccionamientos de la deuda... y el fraude puede incluso resultar muy dispar pues las posibilidades de inspección así lo son.

Por esto mismo, propondremos la elaboración de indicadores que contemplen:

- La eficacia recaudatoria que mediremos a partir del porcentaje de su recaudación total sobre los derechos reconocidos netos.
- La atención a la ciudadanía: número de oficinas, distribución de éstas, trámites no presenciales telefónicos y por internet.
- En cuanto a los trámites por internet, aquellos que se pueden hacer con o sin certificado digital. Y cuya resolución pueda ser inmediata o no. Análisis de plazos.
- El coste total para los ayuntamientos, segregado por los distintos servicios que reciben: recaudación voluntaria, ejecutiva, anticipos, etc.

En definitiva, lo que pretendemos con este estudio es realizar un diagnóstico sobre cómo se están prestando los servicios de gestión tributaria desde el ámbito provincial, a fin que pueda servir como una humilde referencia para una racionalización y mejora de las administraciones públicas locales.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- 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.
- Belmonte, I. (2013), “La gestión tributaria local en España: algunas propuestas solidarias del estado del bienestar ante la crisis global”, *Barataria, Revista Castellano Manchega de Ciencias Sociales*, núm.15., 2013, pp. 39-55.
- 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.
- 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.
- 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.
- ___ (2014) “El sector público local: Redimensionamiento y gestión de actividades y servicios públicos”, en Carrillo, J.A y Navarro, P. (coords.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, El consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid.pp.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2012), *Las haciendas locales en cifras. Año 2010*, Madrid, MEH.
 - 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.
- 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.
- 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.