



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Una estrategia de modernización
administrativa en el ámbito local: el estudio de
suma gestión tributaria de la Diputación
Provincial de Alicante (1990-2013)

Irene Belmonte Martín



Tesis

Doctorales

www.eltallerdigital.com

UNIVERSIDAD de ALICANTE



Facultad de Derecho

Departamento de Estudios Jurídicos del Estado

Programa de Doctorado: Estudios Políticos y Constitucionales

Línea de investigación: “Modernización y fortalecimiento del Estado, de las Políticas Públicas y de las Administraciones Públicas”

**UNA ESTRATEGIA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL
ÁMBITO LOCAL: EL ESTUDIO DE *SUMA GESTIÓN TRIBUTARIA DE LA
DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE (1990-2013)***

D^a. Irene Belmonte Martín

Dirigida por el Dr. D. José Manuel Canales Aliende

Alicante, 2014

A mis padres: Pepe y Dori.

A mis hijos: Irene, Teresa y Fermín.

AGRADECIMIENTOS

Ante todo, quisiera avisar al lector que la brevedad de este apartado que dedico a los agradecimientos, no es para nada ilustrativa de su importancia, pues el apoyo, la ayuda y la inspiración de tantos compañeros, profesionales y amigos, han sido determinantes para concluir este trabajo. Tan sólo les voy a dedicar aquí unas palabras, pero su mérito y mi agradecimiento van mucho más allá.

En primer lugar quisiera dejar constancia de mi gratitud al director de esta tesis doctoral, el profesor D. José Manuel Canales Aliende, por la confianza que siempre ha depositado en mí. Además sus revisiones, sus aportaciones y especialmente la generosidad con la que expone con claridad sus ideas, no sólo han enriquecido académicamente el presente trabajo, sino cuántos aquellos tenga la oportunidad desarrollar en el futuro.

Asimismo, han tenido un papel destacado todos los directores de *Suma Gestión Tributaria*, por sus facilidades, apoyo y disponibilidad a lo largo del dilatado periodo de tiempo que me ha llevado este trabajo. Con la esperanza de no omitir ningún nombre de cuantos me han ayudado, en particular, quisiera reconocer a D. Manuel de Juan, su templada visión que siempre ha completado la mía, a D. José López Garrido, el entusiasmo y su confianza cuando vio nacer la idea, a D. José Trigueros, a quién por fin conocí, y de quien tanto había oído hablar, aquella larga tarde con tantas explicaciones, y a D. Fernando Plaza, sus pedagógicas, fructíferas e intensas conversaciones en las inmediaciones de Miriam Blasco.

Al personal de *Suma*, a D^a. Maribel Soler, a D. Manuel E. Fernández (Maquique), a D. Ramón Andarias, a D. José Luis López Minguez, a D. José Vicente Barros, a D. Francisco Candela y a D. José María Civit, sus diligentes y ágiles gestiones siempre que los he necesitado.

El director de los Servicios Jurídicos de la Diputación Provincial de Alicante, D. Rafael Martínez Dueñas me explicó, junto a D. Antonio Verdú, en una mañana post Hogueras de San Juan los principales prolegómenos de la creación del Organismo Autónomo alicantino y, no cejó en su empeño hasta presentarme a D. Agustín Coloma, quien accedió amablemente a una entrevista por sorpresa para hablar de su trabajo como funcionario de la Diputación más de veinticinco años atrás.

A D. Antonio Mira-Perceval, pues sin él *Suma* no sería lo que es, por su accesibilidad para explicarme con claridad y exhaustividad la idiosincrasia del modelo que he estudiado, y por permitirme compartir con él la agudeza de sus reflexiones.

No quisiera olvidar aquí, a todos aquellos que para mí son héroes anónimos al dar respuesta desinteresada y completa al cuestionario que remití a los Ayuntamientos alicantinos sobre la gestión que les realiza *Suma Gestión Tributaria*. No son tan desconocidas D^a. Chelo Ferrer, D^a. Esperanza García y D^a. Lidia Baeza, amigas con las que siempre he podido conversar sobre la gestión de la tributación local.

Por todo ello y mucho más, a todos los profesionales de la gestión tributaria local, les agradezco el tiempo precioso que me han dedicado.

En el plano académico, mis compañeros del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante, D. José SanMartín, D. Manuel Menéndez, D^a. Adela Romero, D. Bernabé Aldeguer, D^a. Gladys Merma, D. Virgilio Candela y D. Pastor Gato, por escucharme, darme sosiego y, por tantas reflexiones y trabajos compartidos. Y a D^a. Elisa Pizarro, por iluminarme pero especialmente por su constante, discreta y callada ayuda. A D^a Mayte Monllor, secretaria administrativa del Departamento de Estudios Jurídicos del Estado, por su don de hacer fáciles los vericuetos administrativos necesarios para el registro de esta tesis doctoral.

En la Universidad Miguel Hernández, D^a. Inmaculada Blaya me clarificó los entresijos de la calidad y D. Agustín Pérez ahondó en el tratamiento estadístico. Mis compañeras D^a. Juana Aznar, D^a. Puri Heras y D^a. Charo Tur, nunca permitieron que me despistara más de la cuenta de las prioridades académicas, mal al que tiendo con demasiada facilidad. Y a D. Francisco SanJuan, por contribuir más de lo que recibió. A D^a. Pepa Luna, por el interés con el que ha seguido mi trabajo desde el primer momento. A D^a. María Jesús Jordán y D. Eduard Aguilar, los bibliotecarios de la UMH, por permitirme préstamos interminables. A D. Antonio Miguel Nogués y a D. José Alberto García Avilés, director y secretario académico del Departamento de Ciencias Sociales y Humanas, por su ejemplo, y especialmente, por su ánimo para completar mi trabajo.

Y a todos aquellos compañeros de pasillos, despachos y aulas por mantenerme despierta y atenta.

A mis amigos y familiares por entenderme y por compartir conmigo los desvelos de este estudio, por su ayuda en el manejo informático y por sus sugerencias, Giovanna Expósito, Lola Alarcón, Mamen Fernández, Juan López-Baisson y Guillermo García-Hoz.

Por último, y no por ello menos importante, a mis hermanos, tíos y primos por su incondicional apoyo y cariño.

SUMARIO

PARTE I. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO GENERAL

CAPÍTULO I. BREVE INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO II. OBJETO Y CONTENIDO DE LA INVESTIGACIÓN

1. El objeto y los contenidos de la investigación
2. Las hipótesis iniciales o de partida de la investigación

CAPÍTULO III. LA METODOLOGÍA Y LAS FUENTES CONSULTADAS

1. La metodología empleada y las fuentes consultadas
2. El plan de exposición

CAPÍTULO IV. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. El escenario del fenómeno modernizador: las transformaciones de su entorno
 - 1.1 Las transformaciones sociales y tecnológicas
 - 1.2 Las transformaciones económicas
 - 1.3 Las transformaciones políticas
2. Las trayectorias de modernización y reforma de las Administraciones Públicas
3. La Nueva Gestión Pública
4. La Teoría de la Gobernanza

CAPÍTULO V. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN ESPAÑA

1. Los condicionantes de la modernización administrativa local
2. La caracterización de la Administración Local española
 - 2.1 La fragmentación de las Administraciones Locales
 - 2.2 La Administración Local en el Estado de las Autonomías
 - 2.3 La autonomía local reconocida en diferentes textos legales
 - 2.3.1 La Carta Europea de la Autonomía Local
 - 2.3.2 El Pacto Local
 - 2.3.3 La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local
3. Hacia una nueva reforma local: la racionalización y la sostenibilidad

CAPÍTULO VI. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA LOCAL EN ESPAÑA

1. La situación previa: del Estado al Municipio y la delegación supramunicipal
2. El modelo de la delegación de las competencias tributarias
 - 2.1 El papel de la provincia en el entramado municipal
 - 2.2 El modelo de delegación
 - 2.2.1 El planteamiento jurídico
 - 2.2.2 El marco político y administrativo
 - 2.2.2.1 El Servicio público tradicional burocrático
 - 2.2.2.2 El Servicio a través de empresa colaboradora (externalizado)
 - 2.2.2.3 El Organismo Autónomo Provincial
 - 2.2.3 El Organismo Autónomo Provincial
 - 2.3 Las características de los Organismos Autónomos
 - 2.4 La decisión del modelo de delegación

- 2.4.1 El marco legal
- 2.4.2 El tratamiento de la información
- 2.4.3 Los recursos humanos
- 2.4.4 La capacidad económica y financiera
- 2.4.5 La relación con el contribuyente
- 2.4.6 La jurisdicción territorial para los embargos
- 2.4.7 La estabilidad del ente recaudador
- 2.4.8 La Administración General, las Entidades Financieras y los Colegios Profesionales
- 2.4.9 Una primera recapitulación de la decisión de delegar competencias tributarias
- 2.5 El panorama de la delegación de competencias de Gestión Tributaria y Recaudación a las Diputaciones provinciales
- 3. La configuración del sistema tributario municipal
 - 3.1 El diseño de los ingresos locales
 - 3.2 Los recursos de las Haciendas Locales
 - 3.3 A modo de epílogo sobre los ingresos tributarios locales

CAPÍTULO VII. EL PANORAMA SOCIOECONÓMICO DE LA PROVINCIA DE ALICANTE

- 1. La distribución demográfica y municipal
 - 1.1 La fragmentación
 - 1.2 La heterogeneidad
 - 1.3 La complejidad
 - 1.4 La estabilidad
- 2. Los sectores productivos
- 3. El análisis de las principales variables socioeconómicas que afectan a la tributación municipal
 - 3.1 A efectos de IBI
 - 3.2 A efectos del IVTM
 - 3.3 A efectos del IAE
 - 3.4 El desarrollo urbanístico
- 4. La tipología de los municipios de la provincia de Alicante
- 5. Las fuentes de financiación de los municipios de la provincia de Alicante

PARTE II. EL ESTUDIO DE SUMA GESTIÓN TRIBUTARIA DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE (1990-2013)

CAPÍTULO VIII. EL ORIGEN Y LA EVOLUCIÓN DE SUMA GESTIÓN TRIBUTARIA DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE

- 1. La Diputación Provincial de Alicante: síntesis de su origen y evolución
 - 1.1 El pasado de las Diputaciones Provinciales: de la Constitución de 1812 a la de 1978.
 - 1.2 Una breve referencia al debate actual sobre el devenir de las Diputaciones
 - 1.3 La Diputación Provincial de Alicante en la etapa democrática
- 2. El planteamiento de la gestión tributaria local
 - 2.1 Los servicios de Recaudación de Contribuciones y Tributos del Estado (1984-1987)

2.2 El Servicio Provincial de Recaudación de la Diputación Provincial de Alicante (1987 a 1990)

3. El modelo de *Suma Gestión Tributaria* (1990–2013)

3.1 Enfoque teórico de las etapas del desarrollo estructural de las organizaciones

3.2 La primera etapa: El Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria (1990-1993)

3.2.1 Creación del Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria

3.2.2 La gestión del cambio hacia una nueva cultura corporativa

3.2.2.1 El enfoque del liderazgo

3.2.2.2 La flexibilidad

3.2.2.3 La imagen corporativa

3.2.2.3.1 La imagen corporativa de *Suma*

3.2.2.3.2 La protección de la marca *Suma Gestión Tributaria Diputación Provincial de Alicante*

3.2.2.4 El consenso político

3.3 La segunda etapa: *Suma Gestión Tributaria Diputación Provincial de Alicante* (1994-1999)

3.3.1 La caracterización de la fase de crecimiento

3.3.2 El reconocimiento del modelo de *Suma Gestión Tributaria* de la Diputación Provincial de Alicante

3.4 La tercera etapa: la madurez de *Suma Gestión Tributaria de la Diputación de Alicante* (2000-2014)

3.4.1 Las pautas generales de la madurez organizativa

3.4.2 Los indicadores de la madurez organizativa de *Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante*

3.5 Las pautas para evitar el declive de una organización

CAPÍTULO IX. LAS FUNCIONES Y LAS COMPETENCIAS DE SUMA

1. Las competencias delegadas

1.1 Las competencias delegadas por los Ayuntamientos de la Provincia

1.1.1 En lo que respecta a los impuestos de carácter municipal

1.1.2 En lo que respecta a las tasas

1.1.3 En cuanto a las sanciones por infracciones a la ley de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial

1.1.4 Las sanciones administrativas

1.1.5 Las contribuciones especiales

1.1.6 El resto de tributos municipales y otros ingresos de derecho público

1.1.7 La evolución de las competencias por delegación de los Ayuntamientos

1.2 Las competencias delegadas por otras administraciones

1.2.1 De la Administración General del Estado

1.2.2 De la Administración Autonómica

1.2.3 De las Comunidades de Usuarios de Aguas

2. Las competencias por ley atribuidas a *Suma Gestión Tributaria* por la Diputación de Alicante

2.1 La gestión recaudatoria de tributos y otros ingresos públicos de la Diputación de Alicante

2.2 La banca local y la generación de economías a escala de la provincia

3. Otras competencias complementarias

3.1 La asistencia y la cooperación técnica a los municipios

3.2 La generación de sistemas de información geográfica: Geonet Territorial S.A

- 3.3 La colaboración con otras Administraciones Locales o Benchmarking
 - 3.2.1 Los proyectos de colaboración interadministrativa
 - 3.2.1.1. Con el Organismo Autónomo Local de Gestión de Ingresos Públicos (OALGIP) del Ayuntamiento de Majadahonda
 - 3.2.1.2 Con el Organismo Autónomo Local Valora Gestión Tributaria del Cabildo de Las Palmas de Gran Canaria
 - 3.3.2 Los proyectos de formación
 - 3.3.3 La elaboración de análisis y estudios
 - 3.3.4 Las colaboraciones con otras Administraciones Públicas e Instituciones
- 3.4 La atención al contribuyente extranjero
- 3.5 Las medidas para facilitar el pago de tributos
 - 3.5.1 El Plan de Pago Personalizado (PPP)
 - 3.5.2 Las facilidades para el fraccionamiento de la deuda
 - 3.5.3 Las facilidades para los aplazamientos de las deudas
 - 3.5.4 La segregación de liquidaciones de ingreso directo del IBI

CAPÍTULO X. LA ESTRUCTURA DE *SUMA*

- 1. La configuración estructural de las organizaciones innovadoras
 - 1.1 La innovación administrativa como adhocracia
 - 1.2 Las características del modelo en red
- 2. Los parámetros de diseño: la organización de *Suma Gestión Tributaria*
 - 2.1 Los órganos de gobierno
 - 2.1.1 El Consejo Rector
 - 2.1.2 El Presidente y el Vicepresidente
 - 2.2 Los órganos de Dirección y Administración
 - 2.2.1 El Director del Organismo Autónomo
 - 2.2.2 El Comité de Dirección (la Dirección)
 - 2.3 La estructura administrativa departamental y territorial
 - 2.3.1 La estructura orgánica
 - 2.3.2 La descentralización del servicio centralizado a través de red de oficinas
 - 2.4 Los órganos de consulta
 - 2.5 Las partes básicas de la organización
 - 2.6 *Suma Gestión Tributaria* como adhocracia

CAPÍTULO XI. LA POLÍTICA DE PERSONAL DE *SUMA*

- 1. La gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas
 - 1.1 Las tendencias de la gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas
 - 1.2 Algunas propuestas para la gestión estratégica de recursos humanos
- 2. La gestión de las personas en *Suma Gestión Tributaria*
 - 2.1 La planificación estratégica
 - 2.2 La formación
 - 2.3 La evaluación del rendimiento
 - 2.4 La igualdad de oportunidades y la conciliación entre la vida familiar, personal y laboral
 - 2.4.1. La igualdad de oportunidades
 - 2.4.2. La conciliación de la vida familiar, personal y laboral
 - 2.5 La descentralización

CAPÍTULO XII. LA TECNOLOGÍA APLICADA A SUMA Y A LA GESTIÓN TRIBUTARIA

1. La situación del desarrollo tecnológico en el entorno tributario
2. Los beneficios de los servicios electrónicos tributarios
3. Los objetivos que persiguen los servicios electrónicos tributarios
4. La aplicación del desarrollo tecnológico en *Suma Gestión Tributaria*
 - 4.1 Las TICS aplicadas a la mejora de atención al contribuyente/ciudadano
 - 4.1.1 La tecnología aplicada a que la atención presencial sea igual, rápida y eficiente, para cualquier contribuyente de la provincia de Alicante.
 - 4.1.2 La tecnología aplicada a la atención no presencial, telemática o asistida
 - 4.1.2.1 El análisis de la página Web: <http://www.suma.es/>
 - 4.1.2.2 La Oficina Virtual
 - 4.1.2.3 El Call Centre o Centro de Atención al Usuario (CAU)
 - 4.2 La tecnología aplicada al funcionamiento interno
 - 4.2.1 La gestión de la comunicación interna (Intranet)
 - 4.2.2 El sistema integrado de gestión tributaria (Gesta)
 - 4.2.3 El sistema integrado de cartografía digital
 - 4.3 La tecnología aplicada a los Ayuntamientos (Gestanet)
 - 4.4 Las características de la madurez del gobierno electrónico en *Suma*

CAPÍTULO XIII. LA CALIDAD EN LA ORGANIZACIÓN

1. El panorama de la calidad en las Administraciones Públicas
 - 1.1 Las Cartas de Servicio
 - 1.2 La promoción de la autoevaluación
 - 1.3 Los incentivos de los premios a la calidad
2. La cultura de la calidad en *Suma Gestión Tributaria*
 - 2.1 El análisis de la Carta de Servicios
 - 2.2 La promoción de la autoevaluación hacia el objetivo de la mejora continua
 - 2.3 Los premios y reconocimientos concedidos a *Suma*

PARTE III. LAS ENCUESTAS Y LAS ENTREVISTAS REALIZADAS

CAPÍTULO XIV. EL TRABAJO DE CAMPO: LAS PERSPECTIVAS SOBRE LA GESTIÓN TRIBUTARIA Y LA RECAUDACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LA PROVINCIA DE ALICANTE

1. El cuestionario presentado a los Ayuntamientos sobre *Suma Gestión Tributaria* *Diputación Provincial de Alicante*
2. Las principales conclusiones de las respuestas de los Ayuntamientos
 - 2.1 La descripción de las unidades a encuestar
 - 2.2 La ficha técnica de la encuesta
 - 2.3 La descripción de la muestra
 - 2.4 Los resultados de la encuesta

CAPÍTULO XV. LAS ENTREVISTAS REALIZADAS A LOS DIRECTORES DE SUMA GESTIÓN TRIBUTARIA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE (1993-2014)

1. La Justificación de la realización de la entrevista a las élites
2. Los resultados de las entrevistas
 - 2.1 El diseño del cuestionario
 - 2.2. La entrevista a D. Manuel de Juan Navarro

- 2.3. La entrevista a D. José López Garrido
- 2.4. La entrevista a D. José Trigueros Sellés
- 2.5. La entrevista a D. Fernando Plaza González
- 2.6. La entrevista a D. Antonio Mira-Perceval Pastor
- 3. Las principales conclusiones de las entrevistas realizadas
- 4. El análisis de los resultados de las encuestas y las entrevistas realizadas

PARTE IV. LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES Y LAS PERSPECTIVAS PROPUESTAS

CAPÍTULO XVI. LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES DE ESTE ESTUDIO O INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO XVI. LAS PRINCIPALES PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS

PARTE V. BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS

V.1. PRINCIPALES ABREVIATURAS UTILIZADAS

V.2. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y BIBLIOGRAFÍA BÁSICA CONSULTADA

V.3 MEMORIAS Y DOCUMENTOS RELEVANTES DE SUMA CONSULTADOS

V.4. ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

PARTE I. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO GENERAL

CAPÍTULO I. BREVE INTRODUCCIÓN

La motivación principal para realizar este estudio de investigación doctoral no es otro que mi interés, como “ciudadana vigilante” recién acogida a la disciplina de Ciencia Política y de la Administración, por los procesos de modernización administrativa. Esta idea, inicialmente tan amplia, se ha ido concretando en base a lecturas y, especialmente, mediante la observación y la reflexión de las experiencias que he ido considerando como novedosas y exitosas. Así, en un principio me planteé estudiar el impacto de la incorporación de las nuevas tecnologías a las Administraciones Públicas y, cómo éstas podían agilizar la gestión de los asuntos administrativos tanto para la ciudadanía, destinatarios de los servicios públicos, como para el personal involucrado. De este modo, pude llegar a comprobar cómo la Agencia Tributaria española, organismo autónomo adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se había constituido como un paradigma de la Administración Electrónica especialmente reconocido en el ámbito europeo, motivo por el que además de recibir innumerables galardones y menciones honoríficas, ha sido objeto de incontables estudios profesionales y académicos. De una manera prácticamente espontánea, surgió la idea de asociar la labor de la Agencia Tributaria al ámbito local, dado el amplio grado de extensión y renombre que tiene el también organismo autónomo, *Suma Gestión Tributaria* en la provincia de Alicante, pudiendo llegar así al punto concreto de mi estudio, o de estudio de caso.

En un primer análisis somero, pude comprobar no sólo la enorme importancia y las ingentes dificultades que encontraron los municipios para realizar una adecuada gestión tributaria para el imprescindible sostenimiento del Estado del Bienestar en el ámbito local. También constaté que la organización que iba a ser mi objeto de estudio, constituía un prototipo holístico de modernización administrativa al inducir a importantes reformas y cambios para entender y desarrollar la gestión tributaria en los municipios ,transmitiendo, por una parte, una versión amigable a la ciudadanía, al tiempo que trasladaba la innovación al interior y exterior de la organización. Es importante destacar la referencia de *Suma* como organismo que optimiza la ecuación recaudatoria en cualquier perspectiva comparada nacional, máxime en la compleja, diversa, mutante y fluctuante realidad social y demográfica de la provincia de Alicante.

Para realizar esta investigación me han resultado de especial utilidad, la Licenciatura en Ciencias Económicas y Empresariales que cursé en la Universidad de Alicante, los cursos de doctorado en “Disciplinas Económicas y Financieras” también de

la Universidad de Alicante y, los cursos de doctorado “El derecho y la justicia” de la Universidad Miguel Hernández, que he completado con la línea de investigación en la Universidad de Alicante de “Modernización y fortalecimiento del Estado, de las Políticas Públicas y de las Administraciones Públicas” y, especialmente, el “Máster en Gestión Pública, Liderazgo Político y Comunicación” de la Universidad de Alicante, dirigidos éstos últimos por el profesor José Manuel Canales.

La amplitud y el tiempo que he dedicado a esta investigación, me han permitido además, construir un banco de pruebas con algunas partes del estudio, mediante propuestas concretas de estas experiencias modernizadoras y colaborativas en congresos nacionales e internacionales, alguna contribución en una revista nacional, así como para el trabajo fin de máster necesario para la obtención del correspondiente título.

En lo que se refiere al planteamiento de la investigación, se ha estructurado en cinco partes diferenciadas. La primera, de Introducción y Planteamiento General enmarca el fenómeno modernizador, y su implicación en la Administración, desde lo general a lo concreto, centrándose especialmente a lo que afecta al objeto de estudio. Se han incluido además, en este apartado, referencias al ámbito socioeconómico de la provincia de Alicante, en el que desarrolla su labor la organización de gestión tributaria.

La segunda parte, consiste en el estudio del organismo de *Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante*, analizada desde la perspectiva de la teoría de la organización aplicada al ámbito de la Ciencia de la Administración, abriendo ambas perspectivas a otras disciplinas y miradas.

La tercera, consiste en el análisis de la encuesta realizada a los Ayuntamientos de la provincia de Alicante en calidad de usuarios y clientes de los servicios de gestión tributaria y, de las entrevistas a los líderes de la organización.

Por último, la cuarta parte la conforma la unión de todas las piezas del estudio, que han permitido así cerrar la investigación mediante una serie de propuestas, principales conclusiones y perspectivas de futuro. Para finalizar, la quinta parte constituye la obligada referencia a la bibliografía y fuentes documentales básicas consultadas, además de proponer un orden metodológico en la vasta y extensa nomenclatura, cuadros y figuras expuestos a lo largo de este estudio.

CAPÍTULO II. OBJETO Y CONTENIDO DE LA INVESTIGACIÓN

1. El objeto y los contenidos de la investigación

Siguiendo las indicaciones metodológicas de Umberto ECO (2006) en su distinguida obra *Cómo se hace una tesis*, asumo la importancia de acotar cuanto antes el objeto de la tesis, a fin de plantear desde el principio las bases que han guiado este estudio.

Así, el objeto de esta investigación, es la organización administrativa de la gestión tributaria local y, en particular, el análisis del organismo autónomo *Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante* como modelo de modernización administrativa de la gestión tributaria local. La misión de este organismo es la gestión y la recaudación de los tributos y otros ingresos de derecho público de los Ayuntamientos y otras Administraciones mediante convenio de delegación.

El intervalo temporal de la investigación comprende algo más de los primeros veinte años del modelo, desde 1990 a 2013, aunque no se descarta en ningún caso, hacer exploraciones sobre su futuro próximo.

Desde el reconocimiento constitucional y posterior desarrollo de los principios de autonomía y suficiencia financiera reconocida a los municipios, éstos han tenido que idear estrategias para desarrollar la gestión de sus tributos de la manera más eficaz y adecuada posible. Previendo las complicaciones que el reconocimiento de estos principios podía acarrear a la mayoría de los municipios, la legislación contempló la posibilidad de delegación o encomienda de la gestión y recaudación de los tributos locales a otros entes particulares de ámbito superior. Ha sido de esta forma, como las Diputaciones se han visto obligadas a hacerse cargo de esta competencia tributaria. De este modo, las distintas Diputaciones provinciales han tenido que idear y consensuar diferentes fórmulas administrativas para llevar a cabo la encomienda.

El presente estudio, con la finalidad de aplicar la perspectiva comparada al caso escogido para la investigación, muestra una inédita compilación de la panorámica de las distintas alternativas y opciones que disponen los organismos provinciales para llevar a cabo las competencias y servicios delegados en nuestro Estado.

– La necesidad de recaudar tributos a nivel local.

Esta investigación gira alrededor de la premisa en la que se fundamenta la sociología fiscal que considera que “la Hacienda Pública es uno de los mejores puntos de

partida para realizar una investigación de la sociedad, y en especial, y no de manera exclusiva, de su vida política” (SCHUMPETER, 2000: 150). Por otra parte, también se asume automáticamente que “todo Estado democrático debe tener entre sus misiones principales la de promover la función redistributiva” y, para ello, se sirve como instrumentos de primer orden de la Hacienda Pública y del sistema fiscal (MENÉNDEZ ALZAMORA, 2013: 144). Aunque las posibilidades de redistribución de las Haciendas Públicas Locales quedan minimizadas dado el propio carácter de los tributos locales, al ser los menos progresivos, la recaudación y gestión de éstos resulta fundamental para el funcionamiento de las Administraciones Locales y por ende, para dotar de más contenido y posibilidades a su democracia local (FASIANI, 1962). En primer lugar, porque hemos estado inmersos en un modelo expansivo del Estado del Bienestar, en el que el aumento del gasto público ha sido la tónica en el período considerado (OFFE, 2006). Razonablemente, el Estado del Bienestar local sólo se puede sostener con un equilibrado volumen de ingresos públicos (GARDE, 1999: 193; ALBI, 2000b: 144) que se ajuste a los previsibles gastos sociales. Los problemas del Estado del Bienestar, así como de la denominada crisis fiscal del Estado, la *urban fiscal crisis* (CACIAGLI, 1997: 83), se asocian a la tendencia generalizada en la que los ingresos locales, especialmente los impositivos, crecen más despacio que los gastos. Por ello, los gobiernos locales han tenido que hacer uso a una serie de estrategias para dar respuesta a sus problemas financieros, a saber: “el uso creciente de precios públicos, la búsqueda de acuerdos público-privados para la financiación de bienes y servicios públicos, la indagación sobre fórmulas organizativas para la articulación entre provisión y producción, la privatización, los ajustes organizativos internos para la mejora de la eficiencia y la calidad, así como una buena parte de la tecnología más innovadora en materia de gestión pública y de gestión intergubernamental de las políticas públicas, han sido experimentados ya por los gobiernos locales más vanguardistas” (BAZAGA, CARRILLO, y DELGADO, 1997: 417). Este estudio añade una nueva estrategia a las ya planteadas, que se centra básicamente en la mejora de la eficiencia y la generación de economías a escala en la producción y gestión de los ingresos locales a través de organizaciones públicas que se dedican a la gestión tributaria. 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 (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 2009).

Por otra parte, a los problemas financieros locales, habría que añadir, el reconocido, sostenido y creciente aumento de las expectativas de la ciudadanía con

respecto a la calidad de la administración y democracia local, que se concretan en una demanda de más y mejores servicios y prestaciones (PETERS, 1995: 340; BEVIR, RHODES y WELLER, 2003: 3). Además, la presión ciudadana por la respuesta a sus problemas es más directa en el ámbito local que en cualquier otro nivel de gobierno (SUBIRATS, 1996; ALBA, 1997), debido básicamente a su “cercanía a los problemas sociales y a la necesidad de resolverlos” (OLMEDA, 2012a:181).

De acuerdo con estos principios, este estudio no sólo trata de describir y analizar las distintas fórmulas para realizar la tarea de gestión tributaria identificando las que puedan resultar más eficaces, en general, sino y en particular, de desgranar las claves que hacen que el organismo alicantino consiga maximizar cualquier ecuación económica. Efectivamente, más allá de la exposición de los datos económicos y de su tratamiento, será objeto de análisis las claves del modelo que *Suma* ha perfeccionado y , que profundizan en la democracia, en el sentido que esa búsqueda de la excelencia que propugnan las teorías y propuestas de la modernización administrativa (VILLORIA, 1997; OLÍAS DE LIMA, 2001; CANALES, 2002), redunden en el logro de los principios de equidad y equilibrio tributario, combinados con la ética democrática (WOLLMANN, 2003).

La organización objeto de este estudio, tiene como referencia obligada el tratamiento de una serie de contenidos: el entorno modernizador, las propuestas de la Administración Pública, los actores del proceso de transformación, el nivel de análisis, las preguntas a las que trata de dar respuesta las reformas emprendidas, la integración de los valores y, finalmente el modelo propuesto.

1. El entorno modernizador

Las transformaciones o cambios en los modelos de gestión, pueden observarse mediante un triple punto de vista. El primero, se centra en el estudio de la perspectiva global de la Administración de un país y su relación con el entorno general del mismo. El segundo, desde la perspectiva de una organización concreta y su peculiar adaptación a los cambios en escenario específico en el que opera, lo que se denomina ecología de las poblaciones. En tercer lugar y finalmente, desde el interior de la propia organización, analizándose para tal caso, alguna de las técnicas incorporadas y sus efectos en un peculiar subsistema o en la consecución de resultados (VILLORIA, 1996: 100 citando a ELIASSEN y KOOIMAN, 1987). A lo largo de esta investigación, se ha intentado integrar

el triple enfoque, mediante las secuencias que constituyen las distintas partes del estudio.

Consideramos que *Suma* está ineludible y doblemente vinculada al entorno modernizador. Por una parte, porque como todo, está ligada a las transformaciones tecnológicas, económicas, sociales y políticas del mundo globalizado. Y por otra, en concreto, porque tanto el organismo autónomo como su matriz, no pueden evitar inmiscuirse en el entramado de cambios de la Administración local española y, de la Administración tributaria local. Programas de modernización que debían contribuir a mejorar la gestión pública y hacer ésta más receptiva a las demandas de los ciudadanos entendidos como clientes (SUBIRATS, 1990).

Es por ello, que he tratado de describir en esta primera parte de esta investigación y, mediante unas grandes pinceladas, los principales procesos de cambio y los conflictos que han generado en la sociedad, para así analizar cuáles han sido las respuestas desde las Administraciones Públicas.

2. Las propuestas de la Administración Pública

El desarrollo del Estado Social está vinculado a la Administración tradicional y burocrática, que la dota de un extenso aparato jurídico que la hace garante de la neutralidad en la aplicación de los derechos de la ciudadanía (WEBER, 1975 y 2010). Si bien, el fenómeno modernizador y, especialmente la entrada del pensamiento de mercado en lo público (HOOD, 1991), la gestión de la escasez (OSBORNE y GAEBLER, 1994) y las contradicciones internas de los modelos económicos y políticos clásicos para la efectiva consecución de los derechos sociales (SEN, 2001), hace que surjan una serie de propuestas y de teorías transformadoras y reformistas, que tratan de redimir las posibles disfunciones de la Administración tradicional (PETERS y PIERRE, 2003). En cualquier caso, se destaca que no existe un consenso para reemplazar el paradigma clásico de gestión pública (BARZELAY, 2002) y que, por lo tanto, no concurre un único modelo de cambio (BOUKAERT, 1994).

En esta investigación, se han descrito las principales alternativas al modelo tradicional de Administración, la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza, enlazadas ambas con el paradigma emergente del Nuevo Servicio Público (DENHARDT y DENHARDT, 2011). Como punto de partida y primera pauta de convergencia en el estudio de estas propuestas, se observa una clara tendencia humanizadora (TOURAINE, 1993; BAUMAN, 2007) que se manifiesta en el aperturismo del modelo formal a una

serie permeable de relaciones informales. Se ha procedido asimismo a aplicar los principales postulados de estas formulaciones al objeto de estudio y, también, se ha analizado, en la segunda parte de este trabajo, en qué medida *Suma* ha ido adoptando estas propuestas.

3. Los actores del proceso de transformación

El estudio de los que forman parte del proceso de cambio, reconoce en primer lugar, al gobierno de la Administración local, tanto los municipios como la provincia.

Intervienen también del proceso de transformación, las instituciones políticas, y en concreto, el organismo autónomo *ad hoc* para realizar la gestión tributaria. Adheridos a este marco, son ejecutantes, los/las representantes políticos provinciales y locales, los/las líderes del proyecto, los/las empleados de la organización, los/las técnicos tributarios de los Ayuntamientos y, cómo no, la ciudadanía.

4. El nivel de análisis

La Administración local, tanto en su nivel municipal como en el provincial, constituye una pieza básica de la democracia, tanto en nuestro país como en los de nuestro entorno (MARTÍN MATEO, 2003: 178). Como ya se ha comentado precedentemente, el nivel de análisis corresponde a la Administración local y provincial y, en particular, me centro en la descripción del desarrollo de una Administración institucional, funcionalmente descentralizada o instrumental. Aceptando que “nada hay más alejado de la realidad que pretender separar el procedimiento administrativo del político” (GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, 1998: 319), el conocimiento de una organización de éstas características impone buscar la comprensión del entorno en el que actúa, y saber conocer para describir, el papel realizado por los liderazgos innovadores y las culturas internas favorables así como las resistencias al cambio. Tanto es así que se propone un doble nivel de innovación, por un lado, en su relación con el entorno para desempeñar la gestión tributaria local y, por otro, renovando también el horizonte de la gestión interna. En definitiva, el nivel de análisis que se ha querido impregnar a este estudio radica en la máxima que prácticamente se ha convertido en un lema mundial aplicado a los más variados conceptos de “pensar globalmente y actuar localmente”. Tal y como nos propone el mexicano Carlos FUENTES “no hay globalidad que sirva, sin localidad que valga” (Editorial El Universal, 7 de marzo de 2012).

5. Las preguntas a responder

En principio, se universalizan las cuestiones que plantea cualquier proceso de modernización administrativa como: ¿Por qué se cambia?, ¿Para quién se moderniza?, ¿Cómo se lleva a cabo el proceso?, ¿Cómo se evalúan las reformas?, ¿Quién se beneficia? etc. En lo que respecta a la modernización de la gestión tributaria local, los interrogantes que se formulan tratan de responder a estas preguntas: ¿Cuáles son los retos actuales?, ¿Cómo se puede llevar a cabo con la máxima eficiencia y equidad para el ciudadano?, ¿Cuál es la fórmula que prefieren desarrollar los municipios?, ¿Qué modelo, entre los que se van a describir, permite mejorar la recaudación?, ¿Qué rasgos o características lo componen?, ¿Cómo percibe el cambio la ciudadanía? etc. También se pretende aclarar si el proyecto de modernización de *Suma*, que afecta a las amplias estructuras de la organización, trata sólo de resolver un proceso técnico, o bien lleva aparejada una suerte de vinculación política entre las distintas administraciones implicadas. En todo momento, he sido vigilante por la posible entrada a la organización de estudio, del principio lampedusiano consistente en reformar para que las cosas se queden como están, lo que falsearía cualquier proyecto.

6. La integración de los valores

Tanto en el objeto como en el contenido de esta investigación, se han integrado los valores de los modelos de reforma administrativa, en los que se impregnan los principios de buena economía en la gestión como la eficacia, eficiencia, responsabilidad y rendición de cuentas (CANALES, 2002). Estos principios se combinan con otros valores que se desprenden de la premisa que la modernización administrativa es un instrumento de la democracia (VILLORIA, 1997), y que por lo tanto precisa de legitimidad democrática. Tanto es así que los anteriores principios economicistas han de intercalar, cuanto menos, los de equidad, equilibrio y ética pública (WOLLMANN, 2003).

7. El modelo propuesto

Finalmente el estudio de modernización administrativa que se propone en esta investigación es el de un organismo autónomo provincial especializado en la gestión y recaudación de los tributos locales por delegación de los Ayuntamientos y otras Administraciones, y en particular, el caso de *Suma Gestión Tributaria de la Diputación*

Provincial de Alicante. El análisis del modelo, comienza con la justificación de la creación del organismo autónomo, abarcandolas funciones y competencias establecidas y efectivamente desarrolladas, la exploración de su estructura organizacional en perspectiva comparada con otras organizaciones innovadoras, la organización de las personas que trabajan en la organización, la aplicación tecnológica en relación con su entorno, contribuyente, Ayuntamientos y otras administraciones, así como en lo que respecta a la gestión interna, finalizando con el entramado institucional de los modelos de calidad que se imponen a las instituciones actuales.

2. Las hipótesis iniciales o de partida de la investigación

Como consecuencia de todo lo expuesto anteriormente, se va a procurar establecer un posible patrón de actuación de la gestión tributaria local en nuestro país, que se adecue mejor a las expectativas y necesidades de la sociedad y de las Administraciones implicadas. Por consiguiente, esta investigación está diseñada para verificar o refutar las siguientes hipótesis:

Primera: Que la mera introducción de instrumentos descentralizadores así como la implantación de mecanismos inicialmente concebidos para mejorar la eficiencia de las administraciones, no implica por sí misma necesariamente una modernización administrativa. En realidad, la reforma de la Administración Pública implica un auténtico cambio en la forma de pensar y actuar que la hace más dúctil y adaptativa a las demandas y cambios en las sociedades. Implica esta pues sobre todo un cambio del modelo de cultura y de funcionamiento.

Segunda: Que la modernización de la gestión tributaria local, se optimiza desde organismos supramunicipales creados ad hoc para el desarrollo de estas tareas (condición suficiente), y ello, siempre y cuando éstos se conciban como un modelo flexible (condición necesaria) que facilita fórmulas de seguimiento y control a los municipios de las competencias delegadas al tiempo que aporta facilidades y ventajas al pago por los contribuyentes.

Tercera: Que *Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante*, constituye un modelo de referencia de gestión tributaria local, pues incorpora los elementos de la teoría organización que la hacen innovadora además de conseguir mejorar los resultados económicos, personales y recaudatorios.

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

Quinta: Que una gestión tributaria como la de *Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante*, contribuye sin duda a reforzar y hacer realidad los principios de autonomía local y suficiencia que se consagran en nuestra Constitución.

CAPÍTULO III. LA METODOLOGÍA Y LAS FUENTES CONSULTADAS

1. La metodología empleada y las fuentes consultadas

Un capítulo sobre el método es una referencia fundamental en toda investigación. En este capítulo, se hará referencia a la metodología básica empleada en esta investigación. Una investigación que ha combinado los contenidos teóricos de las disciplinas de la Ciencia de la Administración y de la Teoría de la Organización, haciendo referencia también a la Hacienda Pública Local en un entorno democrático, con el análisis empírico añadido.

La Ciencia de la Administración es considerada como una ciencia multidisciplinar (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1972; DERLIEN, 1992; BAENA, 2000) que está abierta a las aportaciones de otras disciplinas, lo que le rinde una incuestionable emancipación y libertad científica, pues ni la materia, ni los marcos de investigación están definitivamente fijados. La posición doctrinal más reciente reconoce que la Ciencia de la Administración no debe renunciar a la multidisciplinariedad con su diversidad de enfoques (BAENA, 2005). Para la parte teórica de este estudio, siguiendo las más amplias tradiciones en la que converge la Ciencia de la Administración, se han aglutinado los enfoques y los diferentes contenidos de la Ciencia Política, de las Ciencias de Gestión (*management*) y de la Ciencia Jurídica aplicada a la Administración Pública (BAÑÓN, 1993; CANALES, 2002). Para este estudio, se asume la teoría que admite la influencia del análisis socioeconómico del Derecho en la disciplina de la Ciencia de la Administración (GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, 1998: 320). En cualquier caso, la Ciencia de la Administración ha de pivotar sobre el hecho de ser una ciencia aplicada, por lo que debe dar lugar a resultados prácticos (BAENA, 2000:56), en cuanto que “la Administración Pública es una realidad digna de una meditación científica” (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1972: 16).

Tanto es así que, el enfoque que se ha tratado de impregnar en esta investigación, conforme a las consecuencias científicas que han de imponerse en el estudio de la estructura administrativa del Estado contemporáneo tal y como nos ilustra BAENA (1976: 33-34), contempla la doble perspectiva del micro y macro análisis. Micro pues estudia la estructura interna de la organización y la aplicación de los distintos modelos de gestión y modernización administrativos y, macro-análisis pues el estudio tiene en cuenta el significado de la Administración Pública en su conjunto, y valora lo que son sus

estructuras atendiendo al significado y las interrelaciones de los elementos que los componen. Precisamente por ello y siguiendo el planteamiento de BAENA (1976), he entendido que el estudio de la gestión tributaria local implica considerarla como “un agregado de suborganizaciones en profundo contacto con una realidad económica y social que responde, en un juego de intensidad difícilmente mensurable, a las presiones de la población” y no como parte de la organización pública tradicional que toma la forma de “una red de diseño piramidal o cuadrangular basada en la jerarquía, la racionalidad y la despersonalización, servida por funcionarios profesionales (BAENA, 1976: 34).

La Ciencia Política se vincula a la visión institucional, normativa y estructural del estudio (SARTORI, 2011), aunque también se han considerado, inevitablemente, los enfoques conductista y de la elección racional (e incluso de género) que contemplan MARSH y STOKER (1997). En general, se ha tratado de mantener la conceptualización y la metodología más amplia de la Ciencia Política, que “es la única que puede ser mantenida” (DUVERGER, 1996: 536). Si bien en particular, la aplicación de la Ciencia Política en esta investigación, ha considerado el eje vertebrador el estudio del cambio político, como el catalizador de los consecuentes cambios en la Administración. En definitiva, a partir de las teorías de referencia de los procesos de modernización, de sus potencialidades y debilidades, se ha pretendido sentar las bases de una teoría de la modernización de la gestión tributaria local, que estando al servicio de la democracia, contribuya a profundizarla y a anclarla en el sistema, haciendo compatible con las nuevos paradigmas políticos, la optimización económica con los principios democráticos. Así pues, conforme a lo antedicho es necesario comprender el funcionamiento de las instituciones en el marco político en el que se mueven, e incluso el funcionamiento político interno de las organizaciones en su marco administrativo. Puesto que, de la misma forma que la aplicación efectiva de la Teoría Política precisa de los conceptos y elementos de la Teoría de la Administración, ésta también se nutre de la política (RAMIÓ, 1999).

Conforme a la tradición anglosajona, el estudio de la Administración Pública se sustenta, en gran medida, en las ciencias de gestión empresarial aplicadas al sector público (*management público*) (WILSON, 1989). La práctica de este estilo se ha concretado aplicando los principales posicionamientos de la estructura y modernización de las organizaciones a la institución objeto de estudio. En especial, se ha analizado el organismo autónomo *Suma Gestión Tributaria Diputación Provincial de Alicante*

aprovechando los postulados de la Teoría de la Organización, que adaptan el ciclo vital de las organizaciones hasta aquellos que favorecen y resisten el cambio organizativo, el liderazgo, las dimensiones de la estructura administrativa innovadora, las funciones y procesos administrativos, las personas en las organizaciones, las estrategias modernizadoras, el desarrollo de los sistemas de calidad y, en general, todo el entramado que empapa la cultura organizativa. Precisamente y conforme a la premisa que los pilares que sostienen la cultura de *Suma* son la estructura innovadora, las personas y la tecnología. Lo cual ha hecho que esta investigación se haya adecuado a la literatura de gestión, tanto de empresas privadas como organizaciones públicas, sobre estos aspectos para construir un marco teórico sobre el que sustentar las políticas de la organización de estudio.

Para finalizar, el tercer bloque metodológico dedicado al estudio teórico lo conforma la Ciencia Jurídica y su aplicación del derecho público, propio de los países latinos con tradición napoleónica. En este recinto se ha hecho referencia, por una parte a la influencia del Derecho Administrativo (BAENA, 2000) que trata de forma directa la Administración Pública Local y, por otra, al Derecho Tributario, que delimita las figuras de la gestión tributaria local. Además, se ha considerado también la perspectiva del Derecho Constitucional, en cuanto la propia Constitución española de 1978 establece unos principios generales que afectan a la organización y actuación de las Administraciones Públicas (GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, 1998: 319; ALVÁREZ y TUR, 2013: 649).

En definitiva, este estudio de la modernización de la gestión tributaria local se ha planteado como una realidad social, política y organizativa que requiere un tratamiento metodológico económico, jurídico, sociológico y politológico.

El estudio empírico está a su vez enfocado, por una parte, a las posibilidades de la gestión tributaria local en España en su marco multidimensional que contempla la perspectiva legal, política y socioeconómica; y por otra parte, al estudio de la evolución y actividad de *Suma*.

Además, el trabajo experimental se ha completado con la elaboración, desarrollo y análisis de encuestas a los Ayuntamientos sobre el grado de satisfacción sobre la gestión tributaria local que realiza *Suma* y, con las entrevistas realizadas a los directores y líderes de la organización tributaria. Así, la investigación empírica contempla tanto el enfoque descriptivo (inferencia descriptiva) como el causal (inferencia causal) (ANDUIZA, CRESPO y MÉNDEZ, 1999). Por todo ello, las entrevistas y las encuestas de

investigación pretenden, a través de la recogida de los saberes privados, no sólo la recogida de información sino también la construcción del sentido social de la organización objeto de estudio a partir de la conducta individual de sus líderes como de su grupo de referencia, que son sus clientes, los Ayuntamientos (ALONSO, 1999).

En verdad, el estudio empírico tiene singular importancia (MANHEIM y RICH, 1999; UÑA y JIMÉNEZ, 2009), tanto en lo que respecta al tratamiento de datos como de las opiniones de los Ayuntamientos y de los principales responsables del organismo (HARVEY, 2011; MIKECZ, 2011).

Del manejo de los datos y de la adecuación de las fuentes de éstos así como de su tratamiento, dependerá el rigor y los resultados de la investigación. En este sentido, se quiere hacer notar la importancia de las Memorias y documentos elaborados por *Suma Gestión Tributaria*, desde el año 1992, como fuente documental de primer orden. Estos textos me han permitido acceder a los objetivos planteados por la institución año a año, a la evolución de sus datos económicos y financieros y, a las actividades realizadas y sus resultados. Además de lo anterior, los citados materiales de *Suma*, me han facilitado también, conocer la expresión holística de su cultura organizativa, sus planteamientos y prioridades, en definitiva, la política de modernización administrativa seguida en pos de la consecución de los objetivos y la evaluación de los resultados.

Asimismo el portal Web del Instituto Nacional de Estadística (www.ine.es), ha sido de especial relevancia para la obtención de la información social, económica y demográfica afecta al estudio. Sin ánimo de ser exhaustiva, pues la fuente de los datos está en todo caso especificado en el texto, es obligada la referencia a la extensa utilidad de la información publicada en la Oficina Virtual de Coordinación Financiera con las Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En cualquier caso, considerando que los datos económicos contribuyen a expresar la realidad pero no a sustituirla, no se pretende en ningún caso focalizar el estudio en los números, ni siquiera, en el conjunto de ellos y su evolución, sino en su interpretación. Me he centrado así en la interrelación de las referencias sociales y políticas y, en especial, en la percepción que, de las principales evidencias que se han concluido de las referencias cuantitativas, tienen los actores fundamentales de este experimento de modernización administrativa de la gestión tributaria local en Alicante, que son los Ayuntamientos y las personas que lideran (o, han liderado) el proyecto. En este sentido, la metodología del estudio pretende combinar las técnicas cuantitativas y

cualitativas, focalizando éstas últimas en las encuestas a sus clientes y las entrevistas a las élites.

También quisiera hacer una sintética referencia a la objetividad, considerada ésta como uno de los problemas éticos de las investigaciones en las Ciencias Sociales, en el sentido si los investigadores sociales “pueden” y/o “deben” ser objetivos en sus estudios y diagnósticos (UÑA y JIMÉNEZ, 2009: 88). En cualquier caso, en la firme creencia que, solo la verdadera objetividad tendría un valor realmente en el estudio que he emprendido y desarrollado, he tratado en todo momento que el diagnóstico planteado así como las evaluaciones de la investigación, sean lo más independientes posible, poniendo en suspenso la intrínseca subjetividad. Con todo ello, también quisiera resaltar que en ningún momento, los distintos intereses políticos, económicos, organizativos o académicos que se han relacionado o a los que se ha acudido, han intentado influir en el transcurso de mi investigación.

Finalmente, intercalando la presente investigación en unas disciplinas concretas y, con la ayuda de unas técnicas cualitativas y cuantitativas, se ha pretendido evaluar, alcanzar y defender unas premisas y conclusiones derivadas de la elocuencia de las fuentes originales.

2. El plan de exposición

Conforme a lo enunciado y como recapitulación de lo expresado hasta ahora, se indica que la exposición de este trabajo, está estructurada en cinco partes: la primera, Introducción y Planteamiento General; la segunda, el estudio de *Suma Gestión Tributaria Diputación de Alicante*; la tercera, las encuestas y las entrevistas sobre la labor de la organización objeto de estudio; la cuarta, la exposición de las principales conclusiones y perspectivas que han surgido de la investigación; y, la última, los anexos bibliográficos y de las referencias empleadas a lo largo del presente texto.

Primera, **Introducción y Planteamiento General**. Este apartado comienza con el acercamiento e identificación de los cambios sociales, tecnológicos, económicos y políticos. La aproximación a las variables productoras del cambio incluye, entre otras, la radicalización de la modernidad, la globalización de los problemas y las soluciones, el protagonismo de la sociedad de la información y del conocimiento, las relativas crisis del Estado del Bienestar y de la democracia representativa, la creciente expectativa de la

ciudadanía con respecto a la prestación de servicios por las administraciones, el desarrollo de un nuevo pensamiento económico y su apego al sector público, la sensibilidad por la eficiencia en la actuación administrativa y, el desarrollo de redes sociales colaborativas e inclusivas a la esfera pública. Tras este primer contacto, se analizan las respuestas de estos cambios desde la Administración Pública en los modelos propuestos de Nueva Gestión Pública, primero, y de Gobernanza, más actual.

El acercamiento al punto concreto de nuestro estudio, que supone en realidad el objeto de esta primera parte, pasa por destacar las principales ideas de lo que han supuesto la modernización de la Administración Local en nuestro país y, que van a ser las referentes para el estudio de caso de *Suma Gestión Tributaria*. Así, una vez ubicado el fenómeno modernizador en la esfera local, procedo a una profundización del análisis a través de la exploración de los cambios en la administración tributaria local desde su devenir democrático, analizando el panorama y perspectiva de su actual configuración.

Mi interés no está sólo en describir el contexto normativo de la modernización tributaria local, ya que hay que tener en cuenta que este proceso está íntimamente apegado a los condicionantes institucionales, económicos y sociológicos. Por tanto, resulta de obligada referencia para terminar con esta fase, la descripción de las principales variables socioeconómicas de la provincia de Alicante y, en particular, aquellas que van a influir en las actividades afectas a la tributación.

Con la exposición de este análisis, termina esta primera parte del trabajo, que no pretende ser solamente descriptiva sino que incorpora también ciertas reflexiones y evidencias sobre la realidad de la gestión tributaria local en nuestro país.

La segunda parte se centra en el estudio de caso de ***Suma Gestión Tributaria Diputación Provincial de Alicante***. El comienzo está referido al origen y a la evolución del organismo autónomo provincial sostenido por la Diputación. La metodología empleada para realizar este análisis, ha sido describir el modelo de ciclo de vida de la organización que subdivide su existencia en una serie de etapas: el inicio, el crecimiento y la madurez.

Considero que el estudio de cualquier organización requiere de una descripción detallada, valoración y adecuación de sus funciones y competencias. Así una vez asumido que *Suma* es considerada como paradigma de organización innovadora conforme a los postulados de la Teoría de Organización que se utilizan en el presente trabajo, la continuidad del análisis, que conformarán los siguientes capítulos, se ha centrado en los ejes que dan sentido a su estructura y caracterización. El relativo a su

organización, el que contempla la asimilación tecnológica tanto en su gestión interna y externa, y como no, el papel que juegan las personas en todo el proceso. La finalización de esta etapa se centra en el reto y las oportunidades que implica la cultura de la calidad en el funcionamiento y actividades que desempeña la Administración. Esta segunda parte, puede parecer exhaustiva en el tratamiento de datos, si bien éstos cobran su sentido en cuanto hacen de bisagra entre la parte anterior y posterior de la investigación, y se considera necesario su análisis como fundamento clarificador de lo estudiado.

En la tercera parte, de las **Encuestas y Entrevistas**, se recogen las perspectivas de los que he considerado como actores fundamentales de la organización, a saber: los Ayuntamientos como instituciones directamente involucradas en la gestión tributaria local, y los directores de *Suma*, como máximos representantes de la implementación y puesta en práctica de la gestión desarrollada por el Organismo Autónomo.

La cuarta, **Conclusiones y Propuestas**, constituye el engranaje que sirve para unir todas las piezas del estudio. Con todo ello, se pretende ofrecer una serie de reflexiones sobre los problemas a los que se enfrenta la gestión tributaria local en nuestro país y las distintas alternativas y modelos que se han llevado a cabo para realizarla lo más adecuadamente posible. Estas reflexiones, que se concretan en una serie de perspectivas y principales conclusiones, se fundamentan tanto en la percepción empírica de los actores que intervienen en esta organización creada *ad hoc* como en la bibliografía que, desde esta visión multidisciplinar, se ha consultado. Tanto es así que, las conclusiones han considerado una triple visión: la de la ciudadanía, la de los Ayuntamientos y, la de los impulsores y empleados de *Suma*.

Sobre la quinta y última parte, **Bibliografía y Anexos**, apenas quedaría por reseñar que considerado el objeto de la investigación, se han atendido fundamentalmente a las fuentes de primera mano, tanto en lo que se refiere a la literatura como en el estudio de campo. Por último, se ha tratado de ordenar y estructurar de una forma metodológica cuántas tablas y figuras se han considerado relevantes a lo largo del texto para fundamentar la investigación y las exposiciones que siguen a continuación.

En definitiva, se trata de analizar un modelo de organización diseñado para llevar a cabo la gestión tributaria local, considerando el mayor número de literatura, exponentes, datos, percepciones y valores para, no sólo evaluar sus resultados conforme

a las nuevas tendencias administrativas, sino también para situar correctamente la actividad de la tributación local en el fortalecimiento de la democracia.

CAPÍTULO IV. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. El escenario del fenómeno modernizador: las transformaciones de su entorno

Resulta innegable que las sociedades actuales están atravesando un profundo y constante proceso de transformación. Aunque los procesos de cambio son un componente intrínseco en el devenir histórico de las comunidades sociales y en el desarrollo de la humanidad, los cambios de las últimas décadas se caracterizan, y se diferencian de todo lo acaecido, por la “forma en que la trayectoria y el destino colectivo de los pueblos está cada vez más determinado por procesos complejos que rebasan sus fronteras” (HELD, 2000: 4) y la rapidez en el tiempo en que se absorben dichos procesos en las sociedades (GIDDENS, 1994). Tanto es así que incluso a la sociedad se desplaza a través de un *entorno moderno líquido* caracterizado por la incertidumbre que genera un identidad continuamente por determinar y agitado por la desvinculación, la discontinuidad y el olvido (BAUMAN, 2006). El retorno de la incertidumbre ha caracterizado la *modernización reflexiva*, en el sentido que supone la autoconfrontación con sus propios conflictos, asociados a la responsabilidad distributiva, que genera esta sociedad del riesgo (BECK, 1994).

Conforme al planteamiento presentado por Manuel VILLORIA (1996), en el presente estudio, se pretende analizar los diferentes cambios multidimensionales, que se están operando en las sociedades de los principales países desarrollados que, por un lado, inciden profundamente en el contexto de las Administraciones Públicas, al tiempo que, justifican y obligan a que éstas tomen las medidas de ajuste, de modernización, en el nuevo escenario. Así, y tal y como plantea Mariano BAENA (1976: 8), “existe una clara interrelación entre la estructura administrativa y la realidad social de un país determinado”. Pues la Administración Pública no es, y mucho menos ha de ser considerada, como algo ajeno y distinto (un compartimento estanco) de la realidad social.

El fenómeno de modernización, ha sido analizado desde numerosas perspectivas históricas, de hecho la teoría de la modernización se basa en la propia idea del progreso humano (INGLEHART y WENZEL, 2006: 21) intrínseco a su historia de racionalización, dominación y superación, pero quizás no es hasta principios de los años 50 del siglo pasado cuando las ciencias sociales y, en particular la ciencia política, empieza a aplicar la teoría general de modernización en lo que se refiere a los estudios de política

comparada (HUNTINGTON, 1971)¹. Cuando aparecen los conceptos de modernización, siempre vinculado al de modernidad, encontramos distintos contenidos², para completar el concepto, pero que siempre estará delimitado por el entorno cambiante en el que se maneje. Así, por ello, se puede introducir una primera base de la teoría de la modernidad que es la *racionalidad* que se complementa con encontrar una idea o perspectiva diferente y, consecuentemente, “las políticas de modernización no deben tener otro objetivo que eliminar de obstáculos la ruta de la razón suprimiendo las reglamentaciones, defensa corporativistas o las barreras económicas, creando la seguridad y previsibilidad que necesita el empresario (aquí sustituiría por ciudadanos) y, formando gestores y operadores competentes y concienzudos. Esta idea puede parecer trivial; no lo es, dado que la gran mayoría de los países del mundo se ha adentrado por vías de modernización muy diferentes” (TOURAINE, 1993: 25).

Las contradicciones culturales del capitalismo, cuestionado tanto desde la izquierda como de la derecha ideológica (GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, 2000: 14 citando a BELL, 1973), los cambios en los modelos de relación económica entre los países, empresas y particulares, la competencia internacional (GIDDENS, 1994), la nueva

¹ De hecho. Samuel Huntington importante autor de referencia, apunta a los estudios de Parsons (1951, *The Social System*) y Martindale (1953, *Explorations in Social Change*) como aquellos que expresan que la teoría del cambio y la modernización constituía, según el estado de la técnica de aquellos años, el campo más débil de la sociología. Por otra parte, cita otros pioneros estudios sobre la modernización y el cambio social desde una perspectiva comparada como Sutton (1955, *Social Theory and Comparative Politics*), Lerner (1958, *The Passing of Traditional Society*), Rustow y Ward (1964, *Political Modernization in Japan and Turkey*), Levy (1966, *Modernization and Structures in Societies*), Black (1966, *Dynamics of Modernization*). También Huntington diferencia los estudios de modernización que se guían desde una perspectiva inicial más pesimista de los años 20 y 30 (de desintegración de la esencia del ser humano como consecuencia de la industrialización y secularización como Spengler, Pareto, Sorokin y Toynbee, al tiempo que otros como Mannheim, Lippmann y Arendth previenen de los peligros de los totalitarismos) que evolucionan hacia un punto de vista más optimista en los años 50 y 60, especialmente tomando en consideración los impactos de las tecnología (BELL y BRZEZINSKI, 1960; HUNTINGTON, 1971, 289-293). En cualquier caso, tanto la visión pesimista como la progresista de la modernización, están condicionadas por el valor que se atribuye a los resultados obtenidos o que se esperan obtener y, estos juicios, están incrustados en la filosofía moral de cada ser humano (VALLÉS, 2006: 423).

² Samuel Huntington recopila así las características que los distintos estudios y estudiosos asignan al fenómenos de modernización: 1. Es un proceso revolucionario, que implica un total o radical cambio de modelo de vida para las personas; 2. Es un proceso complejo, que no puede verse reducido a una única dimensión y que al menos debe incluir, industrialización, urbanización, movilizaciones sociales, diferenciación, secularización, expansión de los medios de comunicación de masas, educación extensiva y creciente participación política; 3. Es un proceso sistémico y holístico; 4. Es un proceso global; 5. Es un proceso duradero, porque aunque efectivamente los índices de modernización se están acelerando, se podrá medir a partir de las próximas generaciones; 6. Es un proceso gradual, en el que se pueden identificar distintas fases; 7. Es un proceso homogéneo, que tiende a la convergencia entre las diferentes sociedades; 8. Es un proceso irreversible, en el que aunque los índices de cambio pueden variar sustancialmente de una sociedad a otra, la dirección del cambio no puede romperse; 9. Es un proceso progresivo, que eleva el desarrollo humano, cultural y material (HUNTINGTON, 1971: 289-290).

fórmula más abierta de estructura social (INGLEHART, 1998), los conflictos en la redistribución de la riqueza (BECK, 1994), la globalización (BECK, 1998; HELD, 2000), la precariedad y la incertidumbre constantes (BAUMAN, 2006) y, en definitiva el paso de la *era industrial* a la nueva *era digital* (OSBORNE y GAEBLER, 1994; FERNÁNDEZ-SHAW, 1997; CASTELLS, 2001) están modificando las pautas de comportamiento en las relaciones entre personas (físicas o jurídicas).

La nueva era fluye a través de un movimiento constante y permeable a nuevas concepciones en las relaciones humanas, en el trabajo y en la organización social que afecta al Estado y a las Administraciones Públicas, obligándolas a reconsiderar su papel y tareas (CANALES, 2002: 57). Este dinamismo está alterando la concepción del entorno³, sus expectativas o percepción de los asuntos cotidianos, vitales o los excepcionales hacia una necesidad de rapidez e inmediatez en la sucesión, toma de decisiones o incluso resolución de los acontecimientos. Tanto es así que también se está alterando, al tiempo, las expectativas que las sociedades mantienen con su sector público.

En cualquier caso, si entendemos la modernización como el proceso continuo de modificación a la adaptación (ya sea Estado, Administración Pública, personas...) a las cambiantes realidades del entorno, deberá hacer frente a las constantes transformaciones que provienen de su sociedad, del cambiante entramado tecnológico, de la economía y del sistema político en el que está inmersa.

³ José Manuel Canales citando a Andrés Muñoz Machado señala las principales características del nuevo entorno que pasan a constituir un nuevo paradigma de la modernización que pueden agruparse en las líneas que se describirán a continuación: los cambios sociales, los tecnológicos, los económicos y, los políticos (CANALES, 2002: 57 citando a MUÑOZ MACHADO, 1999). En concreto, las características que del nuevo entorno que resaltan son: la globalización económica, la consolidación de las grandes empresas a nivel mundial, la continua transformación tecnológica, la disminución del intervalo temporal que transcurre entre la invención y su aplicación, la tendencia a formar organizaciones comerciales y económicas supranacionales, y por lo tanto, la fuerte interdependencia económica entre Estados, la internacionalización de los mercados financieros, el aumento de la población y la esperanza de vida a nivel mundial, el debate y replanteamiento de la sostenibilidad medioambiental en el futuro, el cambio de rol de la mujer en la sociedad y la redefinición del feminismo, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo con desigual formalización de sus derechos según países, el colapso de los sistemas de planificación central, mejora sin precedentes de los medios de comunicación, la preocupación creciente por los asuntos éticos, el desarrollo extensivo de un tercer sector, la crisis del modelo keynesiano y la inseguridad (y falta de confianza) acerca del nuevo paradigma económico, las personas como elemento primordial de las organizaciones, la creciente importancia de la competitividad basada en intangibles sobre los precios y/o costes, la compatibilidad entre el racionalismo y la intuición, el positivismo comprensivo de los social, la preocupación por la búsqueda de nuevos sistemas de gestión, el desarrollo de mecanismos de gestión del conocimiento relacionados con la calidad, entre otros. Representar el fenómeno de modernización a partir de sus características más destacables, resulta altamente complicado, si bien, considero que el listado que recogen los autores anteriormente citados, supone un excelente ejercicio de síntesis y descripción, que merece ser aquí resaltado, sin perjuicio que el lector averigue alguna que otra referencia omitida sobre la nueva concepción del entorno.

1.1 Las transformaciones sociales y tecnológicas

La construcción de un modelo ideal de estructura social y de una mejor forma de gobierno en su más amplia acepción, que incluso contempla las innovaciones tecnológicas, forma parte del pensamiento político clásico, que se plasma tanto en *La República* de Platón como en *Utopía* de Tomás Moro (BARBADILLO, 2006: 339). Aún sin que merezcan ser dejadas de lado las aportaciones igualitarias, pragmáticas, de justicia, ideales y utópicas de esta rama de la filosofía política clásica, la concepción de modernización más extendida en los países occidentales, incluso desde la Ilustración, es la que la asocia estrechamente con la *racionalización* (HABERMAS, 1988). Así, la idea más amplia de la sociedad racional es la que la razón no sólo ordena la actividad técnica, sino que también el gobierno de los hombres y la administración de las cosas, alejando la vida personal y colectiva de los antiguamente denominados *finés últimos* y, vinculándola a la *secularización*⁴ (TOURAINE, 1993). Las distintas visiones de racionalidad, como la de mercado, social o mixta, aunque pueden considerarse en algunos términos desfasadas⁵, resultan útiles para buscar un nuevo sentido a la racionalización que incluya lo que sería una *autolimitación inteligente* (reducción de la incertidumbre que complementa la lógica con un enfoque no lineal marcado por la intuición) y una mejora continuada en las condiciones de vida, que concluye en lo que se denomina como Estado del Bienestar (VILLORIA, 1997).

El Estado del Bienestar, con sus avances sociales y diversas críticas⁶, es el escenario en el que se producen las transformaciones que hacen compatible la economía

⁴ Aunque es generalmente aceptado que el fenómeno de secularización se encuentra intrínseco a la modernización de las sociedades postindustriales, pues son cuantitativamente objetivables la caída en el número de fieles, de vocaciones, de seguimiento de los dictados religiosos en las decisiones personales y vitales (...), resulta curiosa su coexistencia con un “resurgimiento de las preocupaciones espirituales sobre la protección de los creados” (INGLEHART y WENZEL, 2005: 42) de forma que resulta completamente compatible en nuestras sociedades la secularización con un retorno a lo sagrado.

⁵ En esta misma línea, habría que encontrar un nuevo sentido al concepto de racionalidad, que sustituyera la normalidad metodológica y científica del positivismo lógico de los postulados modernos, porque realmente la postmodernidad no busca la universalidad sino que defiende el interpretativismo, el criticismo y la anarquía metodológica. En definitiva, la corriente postmoderna disecciona críticamente el discurso y las estructuras administrativas desde la profundidad de los valores democráticos y, su razón descansa en “buscar lo que es bueno y malo más que lo que es cierto o falso” (BAÑÓN, 1997: 42). La racionalidad consistirá en dotar de sentido la pluralidad y diversidad epistemológica de este entorno, y en lo que a este análisis respecta, para las teorías de modernización de la administración.

⁶ El Estado del Bienestar viene recibiendo importantes críticas y necesita de un revisionismo tanto desde la izquierda como desde la derecha. Y así, el hecho que esté siendo contestado desde ambos extremos del

de mercado con la democracia (ESPING-ANDERSEN, 1993), en un esfuerzo por entender su conjunto, identificar las causas de los desequilibrios, articulando respuestas y prevenciones a los trastornos y escaseces presentes y futuros (MENY y THOENIG, 1992). El desarrollo del Estado del Bienestar, que ha generado nuevo diseño de las estructuras de clases que ha conducido a la *mesocratización* (NORTH, 1991) en la que el predominio de la clase social del cuello blanco (white collar) es la consecuencia de la movilidad social ascendente desde la clase de cuello azul, se desplaza en una población socialmente más heterogénea y menos tolerante con el Estado (INGLEHART y WENZEL, 2005: 63), incluso reforzando la llamada crisis del Estado del Bienestar (STREECK y THELEN, 2010), aunque ésta incluye muchas más dimensiones (además de la política, se expresan claramente en la crisis la dimensión económica, la demográfica y la social).

La nueva concepción de sociedad se orienta hacia las personas, no sólo porque su consideración y su formación son variables centrales en el correcto funcionamiento de las organizaciones (tanto públicas como privadas) (CHIAVENATO, 1993; VILLORIA y DEL PINO, 2009) sino también porque se está produciendo un incremento de la presencia de los ciudadanos en la toma de decisiones por medio de la participación (Redes de Gobernanza), hasta el punto de asumirse que la determinación y la búsqueda del interés general no es exclusiva de los poderes públicos, sino que también corresponde hacerlo a las sociedades en las que se vertebra y en la que se socializan las personas (BELL, 2006)⁷. Se construye un nuevo concepto deseable, el *empoderamiento* (fácilmente intercambiable por el de *capacitación*) para medir la capacidad de control o influencia que tienen los ciudadanos sobre sus fuerzas personales, políticas, económicas y sociales que, de otro modo, zarandearían continuamente su trayectoria vital, en definitiva, “estar empoderado significa ser capaz de actuar de manera efectiva conforme a las elecciones

centro político, viene a ser una prueba que no puede ser tan fácilmente remplazado por una alternativa conservadora o progresista (OFFE, 2006: 75). Los ataques de la derecha se centran, en primer lugar, en considerar que el aparato del Estado de Bienestar supone una imposición y una regulación sobre el capital que desincentiva la inversión que se necesita para estimular la demanda agregada base del propio pacto Keynesiano sobre el que se sostiene el Estado del Bienestar, por otra parte, también considera que las garantías y los derechos otorgados a los trabajadores y sindicatos, desincentivan el trabajo, o al menos, reduce la productividad laboral que se conseguiría si sólo estuvieran motivados por las fuerzas del mercado de trabajo. La crítica de la socialdemocracia desde la perspectiva de la izquierda, se basa en que se considera al Estado del Bienestar inefectivo e ineficiente, represivo (en el sentido de la intensidad con que burocratiza sus organizaciones), y por último, que condiciona una falsa ideología de la lógica social y política a la clase obrera a la que informa adecuadamente de los beneficios y servicios a los que tiene derecho, al tiempo que ignora u olvida transmitir que las necesidades de contingentes para nutrir el Estado del Bienestar provienen de su producción y de su trabajo (OFFE, 2006).

⁷ Para Daniel Bell, en su obra *El advenimiento de la sociedad postindustrial*, “el secreto de la pervivencia de la sociedad es la participación” (BELL, 2006: 4).

realizadas, lo que a su vez, supone, la capacidad de influir en la amplitud de opciones disponibles y en los contextos sociales en los que se eligen y se materializan tales opciones(...) tratando de convertir la convivencia humana en un entorno hospitalario y acogedor(...) desarrollando un sentido de la conciencia y responsabilidad social” (BAUMAN, 2006: 165). Esta orientación es completamente compatible con la falta de interés por la política, la mala consideración de los políticos y de los partidos políticos e incluso con los nuevos movimientos contrarios a la esencia democrática (BECK, 1998). Todo ello, ha motivado una creciente preocupación por la ética (VILLORIA, 1997), no sólo en los negocios (en los que es común la incorporación de términos como el comercio justo o amigable con el entorno) sino también en el de la propia Administración Pública.

Estos fenómenos están inmersos en unos procesos de intensas aperturas de canales en las comunicaciones, con unos avances sin precedentes de los medios de comunicación y también del intercambio de información que se traslada a los modos de entender la sociedad, que incluso catalizan el papel de los medios de comunicación de masas tradicionales y potencian sus repercusiones a partir de las redes sociales (comunicación interactiva) (CASTELLS, 2007), en las que se humaniza (o deshumaniza) la tecnología.

Hablar de transformaciones recientes implica, tratar uno de los fenómenos sociales que más atención, polémica y quizás ríos de tinta han suscitado, desde los más variados sectores y medios, como es la *globalización*⁸. La globalización ha abierto en los últimos años profundos debates sobre el modo de entender nuestra sociedad global y, sobre cuestiones consideradas centrales para la Ciencia Política como: el presente y futuro de la democracia a escala nacional, el papel del Estado y las políticas públicas, la viabilidad del Estado del Bienestar, la sostenibilidad del orden internacional y la gobernabilidad, entre otros temas (TORREBLANCA, 2006: 325). De hecho, “ahora vivimos en una única civilización planetaria que, no es más que un tenue barniz que recubre y oculta la inmensa variedad de culturas y actitudes subyacentes” (HUNTINGTON, 2005:70 citando a HAVEL, 1994). El análisis de este fenómeno desborda

⁸ La Nueva Economía basada en el conocimiento y en la información está organizada globalmente. Aunque la globalización de la economía es un rasgo fundamental de nuestra sociedad, no toda nuestra sociedad está globalizada, de hecho, desde distintas perspectivas (de trabajo, de reivindicaciones políticas, de derechos sociales(...)) “lo local se superpone a lo global” (CASTELLS, 2003). Tanto es así que cada vez se extiende más el uso del concepto de *glocalización*, puesto lo que lo global es aquello que por definición, puede localizarse en cualquier parte, aunque a su vez tenga un origen local. Lo local no se opondría así a lo global, sino que sería uno de sus elementos constitutivos (VALLESPÍN, 2000:50).

las pretensiones de este apartado que pretende aproximarse a la globalización con espíritu crítico, sin adelantar conclusiones a favor o en contra, para simplemente tratar de visualizar su influencia e impacto sobre las reformas en las Administraciones Públicas. Tanto los entusiastas de la globalización, como GIDDENS (1994) y BAGWATI (2005) así como sus activistas detractores STRANGE (1996) y AMIN(2001), confluyen en que la globalización aumenta el poder relativo del mercado con respecto del Estado, exigiendo a los países mayor flexibilidad y competitividad. De ahí, lo que para unos puede ser considerado como una ventaja al considerar que favorece la democratización (DE LA DEHESA, 2001) incluso lo que para otros la desvaloriza (PLATTNER, 2002) y promueve las desigualdades (TOFFLER, 1994; HELD y MACGREW, 2003) obliga a los Estados a operar más eficaz y eficientemente, en un marco económico neoliberal con menos impuestos (BECK, 1998), al tiempo que permite que a sus ciudadanos se les hurte capacidad en sus propias decisiones que les pueden resultar fundamentales (TOURAINÉ, 1992).

Así, la globalización daría como resultado una serie de decisiones de la élite política y económica mundial que adopta el programa ideológico del neoliberalismo⁹, del que los Estados nacionales difícilmente pueden sustraerse de su fuerza de arrastre (STIGLITZ, 2002b) y, que consideraría como aspectos primordiales la desregularización, las privatizaciones de servicios y la primacía de la eficiencia en todas las decisiones públicas. Según esta perspectiva, la política y sus instituciones estarían capturadas por los intereses financieros a los que les correspondería regular, provocando, por tanto, una falta de elasticidad en la gestión de los asuntos públicos. Por otra parte, la propia indeterminación conceptual del término sostienen que no sólo se ha de ser considerado desde el punto de vista exclusivamente economicista sino que también ha de incluir una configuración de una cultura (*virtualización de la cultura*), un modelo de interacción social (*redes sociales*) y un modo de conocimiento (la innovación y el conocimiento se consideran fuentes de riqueza, de poder y de calidad de vida) (CASTELLS, 2007: 20). Por

⁹ Puede resultar interesante destacar la disputa existente para fechar la globalización económica (BECK, 1998: 41) que, aunque bajo un enfoque meramente occidental no parece, en absoluto, un fenómeno nuevo y, así, recoge la complejidad y multitud de facetas que recoge la modernización.

Autor	Inicio	Denominación
K. Marx	Siglo XV	Capitalismo moderno
I. Wallerstein	Siglo XV	Sistema mundial capitalista
P. Robertson	1870-1920	Multidimensional
A. Giddens	Siglo XVIII	Modernización
A. Permuter	Final del conflicto este-oeste	Civilización global

tanto, la globalización desde la perspectiva de la Administración, “obliga a generar procesos de adaptación que permitan a ésta deshacerse de sus pesados lastres burocráticos y centrarse en políticas económicas que favorezcan la competitividad” (VILLORIA, 1997: 61).

La diversidad de nombres que se utilizan para denominar esta sociedad postindustrial, claramente marcada por la globalización, tales como sociedad de la información, sociedad de servicios, *sociedad del conocimiento* (GIDDENS, 1994) o *sociedad en red* (CASTELLS, 2007), son explicativos de las transformaciones, en constante movimiento, en la que la fluctúa la sociedad en la que información será la base principal del sistema productivo. La sociedad en red que reconoce CASTELLS (2007) en la que se diluyen las jerarquías verticales, daría lugar a una Administración con fuertes necesidades de interrelacionarse y, en las que las pautas de comportamiento no están tan condicionadas por las tradicionales pirámides de poder y de toma de decisiones y, se caracterizarían por unas administraciones más colaborativas y más horizontales (GOLDSMITH y EDGERS, 2004).

La información es pues un pilar fundamental de la nueva sociedad. Por una parte para algunos, la cantidad de información puede producir más transparencia mientras que para otros, la propia globalización produce una uniformización de los mensajes que restringe aún más la posibilidad de tomar elecciones libres y legítimas. Por tanto, las Administraciones Públicas, se transforman en organizaciones que deben aprender a gestionar la información, seleccionar lo importante y aprender del conocimiento, teniendo en cuenta que, a mayor conocimiento también mayor complejidad y peligro, así como mayor necesidad de control y reflexión (GIDDENS, 1994). Los conocimientos y las informaciones fluyen mayoritariamente por los nuevos canales de tecnológicos (CASTELLS, 2007) y las organizaciones (tanto públicas como privadas) necesitan sobrevivir tecnológicamente, en consecuencia, la Administración está encadenada a este tipo de legitimación que se presenta ante la innovación y la tecnología.

Para concluir, la modernización de la Administración Pública, debería ir diseñada a contener el desenfreno (o rapidez) de la sociedad moderna (GIDDENS, 1994). Y esto implica optar por las diferentes formas que existen de entender qué es el riesgo y cómo hacerle frente (VILLORIA, 1997) a partir de una actitud de actor activo en los cambios.

1.2 Las transformaciones económicas

Aunque ningún otro fenómeno influye más en la vida de las personas y genera cambios tan inmediatamente perceptibles como el desarrollo económico (SEN, 2001), el proceso de cambios no es en sí determinista (INGLEHART y WENZEL, 2005: 66) y, así se deben ser tenidos en cuenta desde una perspectiva multivariable (al menos social, institucional y política) en la que estos cambios están inmersos. De hecho, aunque los principales problemas económicos son los mismos (desempleo, crecimiento/ recesión e inflación/estanflación), las sociedades modernas no sólo han modificado el nivel de prioridades en su tratamiento y resolución (VILLORIA, 1997: 65) sino que claramente también se han acentuado las distintas concepciones para hacerlos frente y, consecuentemente, así la Administración plantea sus propias priorizaciones, sus políticas y sus particularidades en la forma de afrontar estos problemas.

Instituido pues el modelo económico de mercado como el único de referencia de las sociedades avanzadas¹⁰, las principales líneas ideológicas sobre los cambios que deben afrontar las economías, radican en dar respuesta al debate que plantea hasta qué punto y en qué aspectos, los poderes públicos deben intervenir para corregir las imperfecciones del mercado, en este entorno globalizado, en el que prima la competitividad y la eficiencia que justifica el *outsourcing* (o la *externalización*¹¹ de las unidades productivas a lugares en los que los costes fiscales y del factor trabajo son sustancialmente menores).

¹⁰ Una de las claves del sistema económico contemporáneo es precisamente la centralidad del mercado. En este sentido Ramón MARTÍN MATEO (2003), aunque reconoce que lo natural era la ausencia de mercado (pues nuestros antecesores no lo conocían y aún muchas comunidades humanas lo practican), “no existe artilugio económico superable al del mercado”, y así, “todos los intentos de sustituir esta institución por otros mecanismos se han saldado hasta ahora por un fracaso, de amplitud generalizada si la alternativa ha sido la economía planificada, y lo cual no quiere decir que en un contexto de economía de mercado deban destacarse el apoyo circunstancial a sectores en crisis o regiones deprimidas para propiciar su recuperación y relanzamiento” (MARTÍN MATEO, 2003: 29).

¹¹ Externalizar la actividad de la Administración Pública se refiere, en sentido estricto, a los supuestos en el que la Administración, titular de la competencia y gestora de la misma, decide confiar a otra organización (pública o privada, con o sin ánimo de lucro), la prestación de servicios que no son funciones fundamentales y, que pueden realizarse a menores costes y con la misma calidad (OLÍAS DE LIMA, 2011). La externalización de la Administración Pública es más compleja que la puramente empresarial, pues aunque ambas persiguen objetivos de incremento de valor y perciben las ventajas de la competencia mediante razones fundamentalmente económicas, de ajuste presupuestario, de establecimiento de prioridades en el gasto, de reducción de costes, de racionalización de efectivos(...) no se nutre sólo de criterios de rentabilidad económica sino que precisa de un proceso de formación y de experiencia para establecer las bases, la dirección, el control, la supervisión y la adaptación de los resultados a los valores universales públicos (ALLI-ARANGUREN, 2006: 129).

Por una parte, importantes sectores de la teoría económica, promueven la limitación de la actuación pública, con su correspondiente limitación en el gasto y las cargas tributarias (SHAFRITZ y HYDE, 1999). Desde esta perspectiva, la Escuela del Public Choice (Elección Pública) ha centrado gran parte de sus trabajos en el análisis de los efectos perversos de la actuación social del Estado. Esta escuela, que se fundamenta en los trabajos de BUCHANAN (1962) y NISKANEN (1971), estudia las aplicaciones de la teoría económica, su sistema de preferencias individuales, a las opciones políticas y gubernamentales y, describe los mecanismos mediante los cuales las decisiones políticas generan costos a sus ciudadanos, y a la sociedad en su conjunto¹². Los políticos que se mueven por su interés en la reelección, condicionan la aplicación de las medidas económicas a sus objetivos políticos; los votantes, que toman decisiones económicas racionales, no disponen de toda la información ni siquiera de la capacidad de acción para comprender y ejecutar los programas en toda su amplitud, cada vez más difusos y ambiguos, convergiendo entre las distintas opciones políticas (partidos políticos *atrapalotodo o catch all*); los parlamentos nacionales, en manos de los políticos-representantes de los ciudadanos, pactan continuamente sus medidas a cambio de apoyos para otras, y; las instituciones públicas están estrechamente vinculadas a los grupos de presión (STIGLITZ, 2002b). Este conglomerado de mecanismos de sobre oferta explica cómo las burocracias consiguen aumentar los recursos y los presupuestos, no por la eficiencia y eficacia de sus medidas sobre la economía productiva, sino por su capacidad de negociación y presión política (DUNLEAVY, 1980). En el mundo local, estas tendencias han producido ineficiencia, despilfarro y un entorno excesivamente politizado que se rige por la lógica del gasto excesivo, que incluso dificulta su comprensión y control por parte de la ciudadanía (ALBA, 1997:22 citando a NISKANEN, 1971).

Es por ello, que la doctrina de esta antedicha Escuela¹³ considera que reducir la actividad del Estado a la meramente propugnada por el Estado liberal, podría ser una

¹² De hecho, Anthony Downs fue pionero en aplicar la teoría de la elección racional al comportamiento electoral y la competencia entre partidos, que identifica al individuo como votante de aquel partido que, en caso de llegar al poder, cree que le será más útil. Los sucesivos trabajos de Downs revolucionaron el estudio de los sistemas electorales (WARD, 1997: 85).

¹³ También la Escuela Austriaca de Economía liderada por el por el Premio Nobel F. A. Hayek establece la defensa del orden liberal, entendiendo su significado en el sentido europeo como el orden social basado en el libre mercado, en un gobierno limitado por el imperio de la ley, y en la primacía de la libertad individual contrario a la legitimación de casi todo tipo de control por parte de la Administración (HAYEK: 1992: 4).

solución, a los problemas económicos planteados, aunque con ciertas matizaciones (VILLORIA, 1997: 67). Se propugna así la importancia del control al Estado por los ciudadanos y así las normas jurídicas y constitucionales deben redactarse para facilitar este fin. La influencia de estas teorías de base neoliberal y claramente minimizadoras del papel social y económico del Estado del Bienestar (que promueven la doctrina de *Rolling Back the State*) ha sido importante sobre las tendencias de modernización de la Administración, especialmente en la Nueva Gestión Pública (NGP). En particular, se destaca en primer lugar, su apoyo a las políticas de descentralización o desconcentración en el sentido que la aplicación del criterio de subsidiariedad¹⁴ o de mayor proximidad al ciudadano en el ámbito local permite mejorar las agregaciones de las preferencias ciudadanas (CANALES y PÉREZ, 2002: 25). También centran su preferencia en los temas de gestión presupuestaria en lo que se refiere a mayor control del presupuesto¹⁵ (PETERS, 1995: 281), lo que suele ser utilizado como referente para la concesión de externalizaciones, debiendo pues justificar el Estado los servicios que son prestados directamente y los que serán privatizados o llevados a cabo mediante concesión administrativa, pues considera que los empleados públicos no ajustan adecuadamente (ni eficaz ni eficientemente) el presupuesto y tenderán al desarrollo de políticas públicas que incrementen el gasto público. En todo caso, la praxis de la doctrinal neoliberal muestra que “los límites al papel del Estado como regulador de la

¹⁴ “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). Este principio aunque pueda considerarse ya generalmente asumido, ha generado y de hecho genera, un punto de partida para el debate en las actividades de las organizaciones. En este sentido, Blichert y Sangolt aclaran la discusión en los siguientes términos: “It is shown that one level is not able to perform certain task, and it is convincingly argued that a higher level can do so better, then the lower level cannot refuse to cede competencies for a higher level simply by claiming autonomy. Each level of government will also have to show in practice what they are able to perform the task associated with their competencies. It is decided that some competencies are to be taken over by a higher level, this higher level will in turn have to show, not only by arguments, but also in practice, than the task are better performed there. If this cannot be demonstrated then competencies should be taken away from this level and either referred to a higher level or be given back to the lower level. Accordingly, any level of government will constantly have to be prepared to defend its competencies, where the ultimate test should be linked to experience” (BLICHNER y SANGOLT, 1998: 127).

¹⁵ “In public organizations the budget process must be a central focus of attention for governmental organizations. It determines whether they survive and, if they do survive, at what level and with that flexibility. Psychological and prestige elements also are associated with the budgetary process that may surpass the importance of minor differences in appropriations from year to year, or from agency to agency. Success in the budgetary process is a means of tabulating the winners and losers in political struggles, a budgetary outcome may indicate tides in the interest and priorities of government. Budgets have become even more crucial as citizens in a number of countries have come to the desirability of many components of public expenditure and to question to desirability of paying taxes to finance those expenditures” (PETERS, 1995: 281).

economía han sido entendidos como el recorte de la presencia del Estado, de forma que las privatizaciones son, por lo general, parte de esos programas” (GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, 1995: 97).

Guy PETERS (1995: 270) desarrolla la reacción al *fiscal stress* (lo que implica gestionar con escasos recursos) que desde hace décadas experimenta el gasto público de las economías occidentales a través del proceso presupuestario, como: la imposición de límites de caja o presupuesto, el *envelope budgeting* (que implica nutrir únicamente a unas partidas muy concretas), la institucionalización de mecanismos de macro control de las cuentas públicas, la eficiencia, la evaluación externa y la vuelta a la racionalidad.

Por otra parte, según Cristopher HOOD (1990), el neoinstitucionalismo económico se ha construido a partir de las teorías del Public Choice y las negociaciones entre las teorías de costes promovidas por los tempranos trabajos de BLACK (1958), ARROW (1963) y, los principales puntos de referencia de la teoría de la burocracia de NISKANEN (1971), generando así una avalancha de estudios futuros entre los que se encuentran los de MEYER y ROWAN (1977), DIMAGGIO y POWELL (1991), NORTH (1991) así como los de INGRAM y CLAY (2000). En este redescubrimiento de las instituciones, tuvo mucho que ver la constatación de los problemas derivados de la aplicación de los postulados neoliberales a la Ciencia de la Administración. De esta manera, la perspectiva económica neoinstitucionalista se centra en las instituciones y, postula la intensa capacidad de las mismas para estructurar los incentivos de los intercambios políticos, sociales o económicos (NORTH, 1993). De acuerdo con las normas sociales y rituales que pueden surgir en las organizaciones, las teorías institucionales se basan en la búsqueda de la legitimidad en detrimento de la eficiencia (MEYER, 2008).

El movimiento de neoinstitucionalismo económico ha ayudado a generar una batería de reformas administrativas que se sustentan sobre los pilares de la *contestability* (la capacidad de respuesta efectiva por la Administración), el usuario, la transparencia y la aproximación de estructuras en los incentivos (HOOD, 1990: 5). Estas ideas suponen pues un cambio radical sobre el tradicional pensamiento burocrático de buena administración, basado en ordenadas jerarquías y la eliminación de las duplicidades e incluso, remodelan el diseño de las consideraciones más neoliberales, incorporando valor a la esfera pública. De hecho, la actual colaboración en las sociedades democráticas occidentales y las distintas vías abiertas a la participación, se han convertido en un mito racional institucional para las organizaciones como

alternativa y defensa al control externo (MEYER, 2008) y, en ese ánimo de controlar la fuente de influencia externa, sugiere que las Administraciones pueden dar respuesta a sus planteamientos y problemas desde diferentes visiones como el compromiso, la evitación, el desafío y la manipulación. Desde las lecturas clásicas de la Administración Pública, se reconoce que este tipo de respuestas estratégicas pueden ser esenciales para la supervivencia de las organizaciones gubernamentales (KAUFMAN, 1976). Sin embargo, el isomorfismo, la disociación, la cooptación y el cumplimiento de los mitos racionales suelen ser alternativas a la colaboración público-privada (RHODES, 1997).

En definitiva, aunque el modelo de transformación económica se aleja cada vez más de los clásicos postulados del keynesianismo (a pesar de la continua invocación, especialmente visible en los medios de comunicación al redescubrimiento de Keynes), que convergen hacia el inevitable adelgazamiento de las estructuras administrativas, la crisis económica y financiera internacional se está planteando, especialmente a nivel teórico¹⁶, una alternativa al modelo económico instaurado en el período neoliberal para el sostenimiento del Estado del Bienestar. Durante la fase, conocida como la era del endeudamiento (1987-2007), las crecientes necesidades de financiación del Estado del Bienestar se fundamentaron en la emisión de deuda. La sustitución de impuestos por deuda¹⁷ para la obtención de ingresos públicos supone el reemplazo de los recursos que no hay que devolver (impuestos) por otros, que engordan las obligaciones del Estado con sus acreedores y, que aumenta exponencialmente sus gastos financieros. De hecho, el volumen de deuda pública nacional se ha convertido en un referente macroeconómico a nivel mundial de la solvencia y credibilidad económica de un Estado. Tanto es así que,

¹⁶ Cabría destacar los estudios y las manifestaciones de P. KRUGMAN a este respecto en su última publicación *End the crisis Now!* (2012). En el mismo sentido, J. STIGLITZ sostiene que “un sistema político y económico que no reparte beneficios a la mayoría de los ciudadanos no es sostenible a largo plazo. Con el tiempo, la fe en la democracia y la economía de mercado se erosionará y se pondrá en tela de juicio la legitimidad de las instituciones y los acuerdos vigentes”. Así el premio Nobel de Economía en 2001, elabora un diagnóstico reflexivo de las medidas neoliberales emprendidas y propone como alternativa una revisión del paradigma keynesiano: “Mientras luchamos con las crisis actuales debemos preguntarnos si no estaremos reaccionando de forma que exacerban nuestros problemas a largo plazo. La vía señalada por los halcones del déficit y los defensores de la austeridad a un tiempo debilita la economía actual y socava las perspectivas futuras. Lo irónico es que, al ser una demanda agregada insuficiente la causa mayor de la debilidad mundial actual, hay una opción sustitutiva: invertir en nuestro futuro, en formas que nos ayuden a abordar simultáneamente los problemas del calentamiento planetario, la desigualdad y la pobreza mundiales y la necesidad de cambio estructural” (STIGLITZ, 2013).

¹⁷ Durante el período de 1967 a 1987, conocido como la época de expansión del Estado del Bienestar, los países de la OCDE aumentaron sus ingresos tributarios en 10 puntos, mientras que en los siguientes veinte años conocidos como la era del endeudamiento (de 1987 a 2007) tan sólo los incrementaron 1 punto (OCDE, 2009).

se promueve una vuelta a la era de la fiscalidad (KRUGMAN, 2012), pues sin suficiencia fiscal y crecimiento sostenible, el Estado del Bienestar entra en una esfera de agotamiento difícilmente reversible. En cualquier caso, desde un punto de vista eminentemente práctico, las tendencias económicas que apuntan los gobiernos en estos momentos siguen teniendo como referencia las doctrinas neoliberales que minimiza el papel del Estado en la prestación de servicios y su provisión conforme a los criterios del sector privado.

1.3. Las transformaciones políticas

Los nuevos paradigmas políticos están orientados hacia un modelo en el que, la mayor parte de la sociedad no precisa de un Estado omnipresente para organizar su vida que deba explicar las razones de su actuaciones y, en el que estará cada vez más presente la capacidad de la sociedad para actuar por sí misma (VILLORIA, 1997: 96; PETERS, 2007). Estas consideraciones permiten establecer los dos principales ejes de los cambios políticos, en este escenario de *transmodernidad* (BAUMAN, 2002) intensamente delimitadas por las implicaciones de la globalización (y su complementaria, la *glocalización*).

El primer eje sería la progresiva transformación del poder del Estado (GARCÍA-PELAYO, 1991), no sólo condicionado por la ya mencionada crisis del Estado del Bienestar sino también por su papel de regulador y menos interventor¹⁸ que, por sus propias disfuncionalidades reconocidas como por su laxitud y tolerancia, no sólo permite, sino que parece ineludible, una mayor presencia de la sociedad en la valoración de sus actuaciones. Lo cierto es que según muchos indicadores (entre otros, es evidente su capacidad para subir impuestos), aunque Estado actual sigue siendo tan poderoso como sus predecesores, se ha instaurado un nuevo planteamiento de gobierno y de acción gubernativa que ha desplazado al Estado como forma de poder público indivisible y territorialmente excluyente, compartiendo la arena política, primero, con una diversidad de agencias y organizaciones en los niveles regionales, nacionales e internacionales (HELD, 2000: 5) y, después, con una comunidad social, que presenta un

¹⁸ Michel CROZIER (1984) con elocuente título de su pionera obra de referencia sobre las reflexiones que suscitan las transformaciones y cambios sociales *No se cambia la sociedad por decreto*, reconoce que la pasión reglamentaria y la obsesión de unas autoridades tan legítimas como impotentes, ha llegado a su límite.

alma dual (aunque no por ello racional o emocionalmente incompatible) pues aunque son evidentes las muestras de su desafección y desapego político, en lo que ha llamado la fatiga democrática¹⁹ (VALLESPÍN, 2011), también se ha hecho particularmente patente la capacidad de las sociedades para organizarse y mostrar su descontento así como sus expectativas políticas de comunidad más participativa²⁰. De esta forma, el Estado tiene frente a sí a una pluralidad de actores, independientes, dispersos u organizados, pero con capacidad para aliarse entre ellos de forma que, sin respetar las tradicionales barreras fronterizas, imponer su poder de negociación trasladando así su influencia al propio Estado (CANALES, 2002: 65 citando a CROZIER, 1984). Tanto es así que según Juan Carlos GONZÁLEZ HERNÁNDEZ (2000: 11), el Estado contemporáneo, cualquiera que sea su carácter, tiene asociado un cierto grado de corporatización, ya sea en el nivel de organización de las demandas o en el de elaboración de las decisiones políticas. Este *neocorporativismo* del sistema político implica una negociación continua de los intereses organizados, que traslada el papel de la representación ciudadana propia del Estado liberal que se plasma en las cámaras electas mediante el sufragio periódico.

En coherencia con la senda emprendida, el segundo eje de la transformación política vendría delimitado por una comunidad política más compleja, proactiva y reactiva constituida no sólo por un entramado más extenso de instituciones que complementan al Estado tradicional (LUHMAN, 1993) sino también por una sociedad que se ha trasladado, políticamente, de lo individual a lo plural (KITSCHOLT, 1994).

En este escenario se hace evidente la crisis de legitimidad y de resultados de la democracia liberal representativa, por lo que se demandan, cada vez con mayor fuerza y vías alternativas, otras formas de participación y de opinión (ASENSI, 1996) que, complementando la visión tradicional representativa, la amplía hacia una concepción más *participativa* o *directa* así como más *deliberativa* (VALLESPÍN, 2000). Todo ello no implica una destrucción de las instituciones clásicas representativas, como los partidos políticos o las asambleas electas; sino una revisión de su papel institucional que los equilibre hacia su perspectiva más social, en la que la participación más comunitaria y

¹⁹En la mayoría de los países europeos se pone el acento en el aburrimiento que suponen las periódicas campañas electorales y la desconfianza hacia los partidos políticos, siendo éstos la institución peor valorada según el Eurobarómetro, aunque sigan considerándose imprescindibles para el funcionamiento político democrático (http://ec.europa.eu/public_opinion/; Fecha de consulta: 02/05/2012).

²⁰ "El tema más importante hoy, en los albores del siglo XXI, no es si la democracia sobrevivirá o está en crisis, sino en qué medida los líderes y las instituciones democráticas podrán satisfacer las expectativas o necesidades de la gente" (PHARR y PUTNAN, 2000: 44).

plural se superpone a la representación política meramente individualista. Las nuevas características de la representación y de la selección de los gobernantes van a estar fuertemente influenciadas por las imágenes y los medios de comunicación, en lo que se ha llamado *democracia de audiencia* (MANIN, 1998) y, más recientemente en la *democracia de las redes sociales*. Aunque no son nuevas las reivindicaciones de una democracia más directa ya patentes en el mundo moderno desde Rousseau²¹, la crisis de la democracia parlamentaria liberal clásica (SCHMITTER, 1996) están impulsando los nuevos planteamientos democráticos demandados por la sociedad civil, como pueda ser la *democracia directa o fuerte* (BARBER, 2001) o la legitimidad de la *democracia local* (DAHL, 1999), que cuestionan las jerarquías e impulsando la transparencia política, que con un margen de deliberación razonada y contrapesos la proteja de la presión popular.

En cualquier caso, el refuerzo a la legitimidad de la gobernanza política actual, que no sólo implica el obvio respeto a las reglas y normativas del juego democrático, ha de considerar, además, dos frentes: el primero, su espacio más próximo, lo local, en el que la democracia local se configurará como la respuesta a las crecientes demandas de transparencia y participación de la sociedad civil (DAHL, 1999; CASTELLS, 2003), con su máxima de cercanía en la toma de decisiones y, el segundo, el modo de conseguir en el que la gobernanza produzca decisiones colectivas inteligentes, es decir mediante la deliberación. Por ello, la nueva política está buscando canales para fomentar los mecanismos de decisión deliberativos que sopesen las consecuencias de las decisiones y, que supongan un importante avance a la mera participación que se extiende tan rápidamente por las redes sociales. La base de una deliberación consistente radica en la existencia de una información neutral, objetiva y de calidad, y de unos mecanismos que aunque estimulen la transparencia, también establezca el respeto por las decisiones cualificadas con mayor conocimiento. En definitiva, la nueva estructura política se diferencia de la estructura de poder vertical de la pirámide jerárquica en la que la legitimidad reside en el gobierno de los respetables y de los expertos, por un modelo de legitimidad nuevo, en forma de diamante que contemple las múltiples aristas, basado en la rendición de cuentas recíproco de todos sus participantes (GARDELS, 2012).

²¹ Para ahondar más sobre la evolución del concepto de representación política, desde los inicios del Estado liberal que la entendían como mandato, en la que el representante debe defender los intereses de sus representados como un mandato que éstos le confieren, a la representación de la muestra, en el sentido de proporcionalidad, prácticamente dominante en las democracias actuales, puede leerse a Manuel Menéndez Alzamora "Sobre los orígenes de la representación moderna" en *Participación y representación política* (MENÉNDEZ ALZAMORA, 2009: 131-160).

De esta forma, si desde la perspectiva sociológica y económica, la modernización ha consistido en un proceso que, acompañado de los mecanismos de coordinación, se centra en la búsqueda de la eficiencia, este planteamiento también puede ser considerado desde el punto de vista político, y así se consideran más eficientes los sistemas políticos complejos fruto de los procesos de diferenciación a través de las distintas pautas para organizar y ejercer la autoridad política (COLOMER, 2001). Sin embargo, no existe un único modelo de modernización, y la eficacia está condicionada a la coherencia de todos los elementos que participan en el proceso y, a la legitimidad que trasfiere a la gobernanza democrática.

En conclusión, la modernización de la Administración Pública estará muy condicionada por estas transformaciones políticas, en las que a la hora de articular las alternativas a la crisis del Estado del Bienestar y a la sociedad en red con pretensiones deliberativas, determinará como ejes de su actuación económica, tratando de casar de forma bien avenida la eficacia y la legitimidad, las medidas destinadas a la privatización, la desregulación, la flexibilización, las técnicas para combatir el déficit fiscal y la prestación indirecta de servicios entre otras. Desde el punto de vista social, el eje de preferencia será acercar la Administración al ciudadano, la búsqueda de la excelencia y calidad y el nuevo paradigma de ciudadano-cliente. La perspectiva demográfica unida a lo social, impondrá también la visión de las políticas de género a la Administración.

2. Las trayectorias de modernización y reforma de las Administraciones Públicas

Partimos de la hipótesis que el entorno moderno, líquido y espontáneo (BAUMAN, 2007), ha incidido fuertemente en el contexto de las Administraciones Públicas potenciando una serie de reformas. Estas reformas de la Administración Pública han de ser consideradas, más que fines en sí mismos, medios para llegar a múltiples finales, y más concretamente, para producir ahorros en el gasto público, para mejorar la calidad de los servicios públicos, para que las acciones sean más eficientes y las políticas implementadas más eficaces, e incluso, para remarcar la simbología y legitimidad de los cambios por aquellos que toman las decisiones políticas (DUNLEAVY y HOOD, 1995).

En cualquier caso, si realmente las reformas condujeran a un sector público más ajustado en lo económico y eficiente, con mejores servicios y programas más efectivos, en los que se impone el control y la transparencia, no habría tema de discusión y ni

debate sobre las medidas de modernización. Sin embargo, los efectos que producen las reformas no siempre son los deseados e, incluso puedan generar efectos perversos y, en los que la situación final empeore la de partida inicial, aunque esto no debe disuadir el hecho necesario que se lleven a cabo las reformas en el sector público, “máxime en un momento de cuestionamiento general del empleo masivo de recursos públicos, cuyo procedimiento de obtención a través de de impuestos, está alcanzando límites cuestionados socialmente” (GONZÁLEZ RABANAL, 2004: 8)²².

Por ello, y sin ánimo de emitir una valoración de las distintas alternativas, pues estaría fuertemente condicionada por el país llevado a cabo y por su aplicación sectorial, el objetivo en este apartado es describir, conforme al planteamiento diseñado por POLLIT y BOUCKAERT (2000), el contexto y el proceso de las trayectorias de modernización y reforma de la Administración Pública en los países occidentales. En este sentido, la definen las trayectorias como el conjunto de “cambios deliberados en las estructuras y procesos del sector público con el objetivo, en algún sentido, hacer que éste funcione mejor”²³. Este carácter de intencionalidad es precisamente lo que diferencia a las trayectorias de modernización de las tendencias, en el sentido que estas últimas suelen resultar espontáneas, o simplemente ocurren así. De hecho, para analizar las trayectorias es necesario definir la situación de partida y la final.

Se puede generalizar que la situación original, hasta aproximadamente los años setenta del s. XX, es el paradigma clásico burocrático Weberiano de racionalidad

²² Si bien el incremento de ingresos público vía impositiva es cuestionado en la mayoría de los países occidentales, en el caso de España, el análisis de los distintos estudios del CIS y en particular, el estudio número 2953 de julio de 2012 sobre “Opinión Pública y Política Fiscal” revela que el 88% de los ciudadanos españoles considera que los impuestos no se cobran con justicia pues no pagan más los que más tienen. Además el 66,3% perciben que pagan muchos impuestos y, curiosamente en una cifra muy similar, el 66,8%, cree que los tributos que recauda el Estado le benefician, o revierten en la ciudadanía, poco o casi nada. En cuanto al fraude fiscal, el 92,2 % considera que hay mucho (61,2%) o bastante (31%). Además casi tres de cada cuatro ciudadanos encuestados señala que la Administración realiza pocos o muy pocos esfuerzos para luchar contra el fraude y la evasión. Prácticamente el mismo porcentaje (el 75%) cree que la Administración debería dedicar más recursos a combatir el fraude fiscal, pues el ciudadano percibe que esta situación crea importantes injusticias al incrementar la presión fiscal sobre los que cumplen y debiendo de pagar éstos los que dejan de pagar otros. Me ha resultado curioso que, a la fecha en que reviso este texto (octubre 2013), no encontrar en la página Web del CIS el correspondiente estudio de Opinión Pública y Política Fiscal del año 2013, que por tradición, se publica en el mes de julio. He querido constatar este hecho pues los investigadores sociales nos encontramos sin este estudio de referencia para analizar la repercusión y valoración de las medidas emprendidas por el gobierno actual para la lucha contra el fraude fiscal, que han permitido la tributación sin sanciones de las rentas ocultas afloradas en la llamada amnistía fiscal.

²³ El texto original en inglés puntualiza: “deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to perform better” (POLLIT y BOUCKAERT, 2000: 17).

burocrática (WEBER, 1975), caracterizado por la búsqueda de objetivos clave como el orden público y la rendición de cuentas, un modelo basado en la legalidad, la legitimidad y la racionalidad, orientado al cumplimiento de normas y procedimientos, siendo el proceso decisorio básicamente burocrático, de monopolio estatal y centralizado (BAENA, 1976; GONZÁLEZ RABANAL, 2004). Este paradigma administrativo considera como criterios la regularidad, la permanencia, la jerarquía, la verticalidad, la impersonalidad, la neutralidad y el control (PINAZO, 2007: 19) de las prestaciones siendo su objetivo la universalidad de la oferta, orientado al ciudadano como administrado. La financiación parte de fondos estatales que se distribuyen sobre un modelo organizacional de burocracia maquinal (de gerencias funcionales y divisionales), en la que la gestión de la alta dirección pública se basa en la carrera administrativa y, en el que los presupuestos estarán consignados por partidas, tomando como indicador estatal de su gestión el gasto público por partidas y finalidades (SCHWEINHEIM, 2008).

La situación final sería la de un *gobierno reinventado* que transformase las burocracias públicas en administraciones productivas y eficientes, por no decir un Estado mínimo, que utiliza como paradigma el proyecto vislumbrado por OSBORNE y GAEBLER (1994), si bien añadiendo, máximamente democratizado. Aunque haya suscitado muchas polémicas la visión meramente empresarial de este modelo²⁴, si que se ha generado un consenso en que las reformas administrativas han de conseguir como principios básicos: a) reducir el papeleo innecesario (*red tape*); b) priorizar las necesidades y exigencias de los clientes en la prestación de los servicios; c) dotar de *empowerment* a los empleados en la toma de decisiones; y, d) la producción de un gobierno que produzca más con menor coste (OSBORNE y GAEBLER, 1994). Así, los procesos experimentados de modernización administrativa conforme a estos principios, que consiguieron disminuir o incluso eliminar el déficit público mediante la reducción del sector público, de sus costes y del gasto público, también llevaron asociados “una

²⁴ De hecho, no parece demostrado que la gestión privada sea más eficiente y productiva que la gestión pública y, sobre este tema existe mucho debate y literatura al respecto. Incluso en su superventas *Reinventing Government*, OSBORNE y GAEBLER (1994) consideran que existen una serie de servicios públicos, que por su especificidad y fin social universal no son recomendables que sean gestionados conforme a criterios empresariales. En cualquier caso, una sociedad democrática y con responsabilidad social no debe fijar como valores últimos la eficacia y la eficiencia en la toma de sus decisiones y acciones públicas. Las decisiones públicas han de compartir otros criterios con, cuanto menos igual legitimidad como la equidad, la responsabilidad pública, los principios vinculados con la igualdad jurídica, la representatividad, la transparencia, la protección de derechos y la ética pública, entre otros (SANTANA y NEGRÓN, 1996). De esta misma opinión son EPSTEIN (1993), GOODSSELL (1993), NATHAN (1995), (PETERS y PIERRE, 2004), VILLORIA (1996) y CANALES (2011).

cierta sensación de desmoralización, desmotivación y pérdida de valores en el sector público, y en particular en sus empleados” (CANALES, 2013: 61).

Para comprender las reformas administrativas habría que analizar la sustancia o el contenido (qué se reforma) así como el proceso (cómo se reforma).

En cuanto al contexto de la reforma se destacan cuatro principales componentes: la estructura financiera, la de personal, la organizacional y la medición del rendimiento (POLLIT y BOUCKAERT, 2000: 63).

La reforma financiera está condicionada por dos ejes de presión externa, el primero, la necesidad de contención del crecimiento del gasto público, y el segundo, la búsqueda de la excelencia a través de los principios de eficiencia, efectividad y calidad del sector público. De hecho, en principio, las reformas de los años ochenta y noventa del siglo pasado, han ido más encaminadas a mejorar el rendimiento que a producir ahorros y, para ello se han servido de modificaciones en el contenido y formato del presupuesto aplicando ciertos recortes. Además se han servido de transformaciones en los sistemas contables, sustituyendo el tradicional método de caja por el sistema de doble entrada de registros, en el que cada entrada se contabiliza dos veces, como crédito y como débito, incorporando los análisis de costes y los balances para mantener las cuentas públicas. Otra etapa en la reforma financiera viene asociada a la aceptación del criterio del devengo, lo que implica que las organizaciones públicas computan los ingresos y gastos cuando se producen y no cuando se ingresan o pagan, lo que las acerca al comportamiento del sector privado. La repercusión de éstas prácticas contables sobre la gestión es considerable, pues facilita que los gestores vinculen el gasto con los costes y, el coste con el rendimiento, eludiendo el principio de aplicación de gastar efectivamente el presupuesto del método de caja (HOOD, 1995).

Completan el círculo de las reformas financieras enunciadas, la generalización y difusión de auditorías que han de comprobar, en primer lugar, la legalidad y la corrección del procedimiento (si se ha gastado en lo realmente presupuestado y si existe evidencia de un gasto no autorizado o de corrupción), y, que se extienden también a la investigación, la evaluación de rendimientos y la validación para los auditores. Un punto abierto a la discusión que aún no ha generado consenso es si las auditorías han de realizarse de forma externa, por personal ajeno y en muchos casos recurriendo a empresas privadas, o internamente en la propia organización. En cualquier caso, las reformas financieras requieren continuidad y dado que implican un proceso político

muy intenso necesitan al menos varios años para ser evaluadas y efectivamente implantadas.

En segundo lugar, el contenido de las reformas en los recursos humanos de las Administraciones Públicas, es muy diferente conforme los distintos aspectos legales y culturales de los empleados públicos de los países que se tomen como referencia (YNTEMA, 1996). De hecho, los puntos de partida son completamente divergentes en los países de ámbito anglosajón con respecto a aquellos en los que prima la garantía del derecho, como en los continentales europeos (BARZELAY, 2002). En cualquier caso, las tendencias de modernización de las políticas de personal abrazan unos puntos comunes (OLÍAS DE LIMA, 1995) hacia una mayor flexibilidad, responsabilidad, orientado a resultados, se requieren personas con más habilidades y, a ser posible, se pretende que los empleados públicos sean menos numerosos y menos costosos, en general (POLLIT y BOUCKAERT, 2000: 72), lo que también está generando una reducción de la distintividad de los empleos públicos y que tiendan a tener las mismas condiciones que empleados del sector privado (DUNLEAVY y HOOD, 1995: 113).

La reestructuración organizacional, es una característica omnipresente en todas las reformas administrativas. De las múltiples posibilidades que existe para tipificar estas reestructuraciones, se pueden extraer como pilares convergentes los siguientes (ARGYRIS, 1993; MINZTBERG, 1998): la especialización, la coordinación, la centralización/descentralización y la escala. En suma, la especialización en los gobiernos locales ha sido una evidencia en la modernización de sus estructuras aunque si bien en algunos casos ha sido criticado por su carácter inequívoco o por su ambiguo estatus legal (POLLIT y BOUCKAERT, 2000: 79). En cuanto a la coordinación, las jerarquías verticales también tienden hacia el aplanamiento y a la conexión en red de las distintas unidades poniendo mayor énfasis en los objetivos y en los estándares finales (GOLDSMITH y EDGERS, 2004).

Parece evidente que una escapada de una Administración rígida que elimina las capas medias, genera economías a escala en el staff y en la gestión directamente relacionadas con los aspectos económicos y financieros. Sin embargo, y a pesar de que la descentralización pueda ser considerada en este sentido como un hecho deseable, la realidad indica que no siempre es tan obvio ni que las organizaciones públicas sigan esta recomendación, como por ejemplo la Comisión Europea, que se mueve en dirección contraria a la que promueve. De la misma manera, se puede trasladar las mismas conclusiones a la escala, íntimamente relacionada con las dimensiones, pues aunque se

entiende que “lo pequeño es mejor” (OSBORNE y HUTCHINSON, 2004), pocas son las reformas realmente llevadas a cabo de facto en este sentido. En cualquier caso, quedaría por demostrar la verdadera optimización tanto de la descentralización como de la menor escala.

Como conclusión, las trayectorias de reforma en las organizaciones, tienden a mantener las estructuras jerárquicas, pero suelen modificar los instrumentos de coordinación de estas jerarquías (rendimientos y objetivos), y así, el verdadero reto con el que se encuentran los diseñadores de las reformas será combinar equilibradamente, la eficiencia y la capacidad de servicio descentralizado con la uniforme y legal naturaleza de las organizaciones jerárquicas (PETERS y PIERRE, 2004).

Por último y para acabar de describir la esfera de las trayectorias de modernización, queda claro por las previas consideraciones que la medición del rendimiento se ha convertido en un contenido inevitable y, aunque no se puede considerar como una técnica nueva (BOUCKAERT, 1994), sí que se ha expandido a partir de los postulados de la Nueva Gestión Pública. De hecho, las reasignaciones financieras, de personal y la reestructuración organizacional se han consensuado a partir de la evaluación del rendimiento. En términos generales y aunque existen muchos caminos sobre el desarrollo de esta actividad que implica múltiples funciones, niveles, capacidades, fuentes y objetivos de las organizaciones públicas que influyen en la estrategia o aproximación llevado a cabo, se puede generalizar que la evaluación del rendimiento ha de ser cuanto menos extensiva, intensiva y externa. Extensiva, a la hora de generalizar “aquellos métodos, procedimientos y fuerzas que determinan los, valores han de ser reflejados en la decisión administrativa” (LYNN, 2003: 20); intensiva pues en lugar de ser considerado como un extra, ha sido integrado como un elemento propio de forma progresiva en la gestión y, finalmente, externa pues el rendimiento no debe ser valorado únicamente por los distintos sectores de la organización sino también por el público y la ciudadanía (HEINRICH, 1998).

El modo de implementar las reformas, nos presenta para los investigadores ciertos problemas, pues así como los Gobiernos y Administraciones se muestran bastante entusiastas para informar sobre qué es lo que pretenden reformar, este impulso no es paralelo a la hora de comunicar cómo piensan hacerlo y ni siquiera, es fácil, obtener información periódica sobre lo que se está llevando a cabo y sus repercusiones (POLLIT y BOUCKAERT, 2000: 90). En cualquier caso, las evidencias comparativas, permiten vislumbrar tres aspectos. Primero, el grado en el que la reforma

se lleva a cabo en un ejercicio de arriba abajo o por el contrario, de abajo a arriba. Segundo, el grado en el que las nuevas organizaciones y estructuras han sido creadas para profundizar en la modernización frente a su búsqueda a partir de las ya existentes. Tercero, el grado de resistencia al cambio a la reforma, si ha sido intenso, si ha sido preciso convencer o consensuar o por el contrario se ha movido en un ambiente colaborador.

A modo de resumen, tanto sobre las estructuras administrativas como sobre las decisiones políticas operan un variado elenco de presiones que han forzado la crisis del modelo clásico como: a) las limitaciones fiscales al crecimiento del sector público versus las crecientes demandas de ciudadanos cada vez más informados y educados; b) la búsqueda intensiva de formas más efectivas para implementar políticas públicas; c) la incorporación a un mundo global de interdependencia acelerada y de dinámica impredecible, en el que lo local es eje de referencia; d) la presión creciente de los grupos económicos e industriales para promover un sector público más economicista en lo que respecta a la inversión y al suministro eficiente de servicios; e) los cambios en los valores que trasladan el cuestionamiento de la Administración Pública tanto desde el interior como desde el exterior de la misma; f) los cambios tecnológicos, especialmente los relacionados con la rapidez y extensión universal de la difusión de la información y; g) los cambios en los perfiles socio-demográficos (envejecimiento, movimientos migratorios, políticas sociales de igualdad(...)) (ORMOND y LÖFFLER, 1999: 1) y (CANALES, 2002: 132). Así y en definitiva, lo que se debe pretender y de hecho se busca con las trayectorias de reforma, es mejorar la calidad y percepción de la Administración por los ciudadanos, que han de visualizarla con confianza, abierta, responsable, participativa y transparente, pues una Administración así, contribuye al bienestar de la ciudadanía, mejora su confianza social y política, lo que redundará finalmente en una democracia de calidad, más participativa y deliberativa (VILLORIA, 2010).

3. La Nueva Gestión Pública

El fundamento teórico y práctico de la Nueva Gestión Pública²⁵ (NGP) reside en la ideología neoliberal²⁶ y, su finalidad es la incorporación de los criterios de

²⁵ En consonancia con la tendencia de los principales académicos españoles, se utiliza el término traducido de *Nueva Gestión Pública* (NGP) en lugar del término anglosajón original *New Public Management*.

racionalización económica (básicamente eficientistas y monetaristas) a la gestión pública, especialmente a partir de los años 80 del s. XX.²⁷, lo que supone una ruptura con el modelo clásico burocrático weberiano (HOOD, 1996). El desarrollo de la NGP se explica por su capacidad de adaptación a las características de las “contemporáneas y avanzadas sociedades occidentales: creciente complejidad, dinamismo y diversidad” (KOOIMAN y VAN VLIET, 1993: 58).

Se acepta generalmente que, más que una teoría general, la NGP es un conjunto de reflexiones que conducen a un cambio de actitud de la gestión pública para reubicar el Estado de Bienestar ante la crisis económica, política y de legitimidad (LÖFFLER, 2003: 480). De esta forma, la NGP debe ser concebida como un debate, o mejor como un dialogo, acerca de cómo enfrentarse operativamente a cuestiones que se plantean, tanto en teoría como en casos concretos, referidas al problema de cómo estructurar, gestionar y controlar la burocracia y el sector público²⁸ (BARZELAY, 2002:23).

En cualquier caso, frecuentemente se asocia el término NGP para describir los mecanismos de reorganización de la Administración Pública, utilizando criterios y procesos próximos al sector privado que implican la disminución de las diferencias

²⁶ A pesar de su origen neoliberal, el paradigma de la NGP ha sido implantado tanto por gobiernos conservadores como socialdemócratas (HOOD, 1996; BARZELAY, 2001; CANALES, 2002). En cualquier caso y a pesar de la flexibilidad que impregnan sus postulados, puede hablarse de un grupo avanzado (Suecia, Canadá, Nueva Zelanda, Australia y Reino Unido) y otro retrasado -*Lazards*- (Alemania, Grecia, Francia, España, Suiza, Japón y Turquía) (PINAZO, 2007: 41).

²⁷ Para interpretar adecuadamente la NGP, habría que matizar que estas “nuevas doctrinas de hecho no son nada nuevas” pues añaden muy poco valor y novedad a las ya desarrolladas por Jeremy Bentham y sus seguidores hace más de ciento cincuenta años, y que estaban fundamentadas en los mismos principios de competencia, transparencia, atención a los consumidores e indicadores (de incentivos y resultados) (HOOD, 1996: 481). Además, la idea que los problemas de la gestión pública se pueden minimizar acercando su gestión a lo privado, es recurrente en la doctrina administrativista estadounidense, sin que se haya podido destacar ningún éxito de mención. Lo que realmente ha conseguido la NGP, ha sido incorporar todas estas pretéritas recetas en un envoltorio que parece deslumbrante por su originalidad (ORMOND y LÖFFLER, 1999). Así, se podría distinguir entre los “cambios habidos en el lenguaje y en las etiquetas oficiales, y éstos mucho más escasos, los cambios de valores, de cultura organizativa y de comportamiento efectivos” (ALBA, 2000: 91).

²⁸ Aunque para los primeros estudiosos de la NGP, el término se les aparecía con demasiada frecuencia ambiguo (CANALES, 2002: 130 citando a SUBIRATS, 1999), el predominio de un enfoque de estudio amplio y pragmático ha zanjado esa posible polémica considerando a la NGP como una respuesta racional a las presiones de los gobiernos para reformar la Administración Pública (CHANDLER, 2009: 136), readaptando así la perspectiva filosófica de acoplamiento entre el Nuevo Institucionalismo y el Gerencialismo, tal y como la entendía Hood en su clásica aportación y obra de referencia para su comprensión *A Public Management for all seasons?* (HOOD, 1991: 5-6). De esta forma, la nueva racionalidad de los cambios en las Administraciones Públicas a partir de los años setenta del s. XX, llevan a la idea de un abandono de un modelo organizativo de racionalidad universal y, su sustitución por un paradigma de estructura organizativa flexible y adaptativa a una serie de contingencias internas y externas de la organización tales como el tamaño, la complejidad, el tipo de tecnología utilizable, el grado de dinamismo, la turbulencia del entorno, etc. (PRATS, 2005: 113).

organizativas entre el sector público y privado a fin de reducir la ineficiencia del primero, poniendo el acento en los resultados (KOOIMAN y VAN VLIET, 1993: 59²⁹; HOOD, 1996: 473; HUGHES, 1996: 131). Tanto es así que estos presupuestos no resultan en sí mismo novedosos, y podrían acoplarse en cualquiera de los modelos de modernización y reforma administrativa. Pero, la difusión que ha tenido la NGP se debe especialmente a la revolución cultural propuesta y, la aceptación de la necesidad de este cambio cultural es relativamente reciente (ROMÁN, 2001: 228 citando a METCALFE y RICHARDS, 1987: 66).

En este sentido, la transformación de los modelos de gestión del sector público, opera en dos direcciones estratégicas: el “down grid” y el “down group” (DUNLEAVY y HOOD, 1995: 105). El “down grid” considera que los problemas del sector público se derivan de su propia naturaleza pública que le impide ser competitivo, mientras que el “down group”, no considera que la naturaleza pública sea la base del problema, sino la falta de actualización de sus modos de gestión. Los cambios asociados al “down group” interpretan que el sector público no se diferencia tanto del sector privado en términos de personal, estructura de salarios, métodos de actuación, etc. Y, de hecho, plantea que, si el sector privado encuentra modos de gestionar de manera eficiente, el sector público deberá hacer lo mismo. Por otra parte, el “down grid” promueve la reducción de la uniformidad y de la rigidez de los procedimientos de la Administración Pública, ampliando los límites legales autoimpuestos sin por ello caer en la reducción de la legislación, especialmente, de nuevo, en términos de personal, contratos o estructura financiera. Es decir, propone reducir la acción pública y ceñirla a corregir las posibles ineficiencias del mercado (BAÑÓN y JIMÉNEZ, 2008: 84).

Así, se reconoce a la NGP, como un abanico de conceptos que en términos de POLLIT (1995: 133) comprende una especie de “cesta de la compra” (*shopping basket*) para aquellos que desean modernizar el sector público de las sociedades occidentales. Si bien aunque la receta de la NGP no saca las mismas conclusiones³⁰, y varía de país en

²⁹ Estos autores citando a Metcalfe y Richards (1987) exponen lo siguiente: “Public Management is more than a collection of practice in use in which ideological, scientific and practical considerations are mixed with a considerable leaning towards concepts borrowed from private management. That such a mix of ideas and concepts cannot lead to a conceptualization as several authors in the first part of this edition noted” (KOOIMAN y VAN VLIET, 1993: 59).

³⁰ Es importante destacar que no todos los elementos de la NGP se presentan en todos los países y, de hecho, no existe una única proyección universal (HOOD, 1991: 8) de forma que, las distintas recetas mixtas varían sustancialmente (ALBA, 2000: 90; WOLLMANN, 2003: 480). Así, nos encontramos desde el mayor énfasis en la gestión del rendimiento que se impone en los países nórdicos, al mayor acento en la introducción de técnicas privadas de mercado en el sector público especialmente en Nueva Zelanda, la

país pone el acento en las siguientes propuestas generales (OCDE³¹, 1993 – 1997; OLÍAS DE LIMA, 2001):

a) La reducción del tamaño del sector público. Esta es quizás, la reivindicación central y sobre la que fluyen las demás propuestas, que parte de la base del mítico informe del entonces vicepresidente de Estados Unidos Al Gore (1993) *Report of the National Performance Review. Creating a Government that Works Better and Costs Less*³² (la creación de un gobierno que funcione mejor y que cueste menos). Este alegato está inspirado en la obra de referencia de OSBORNE y GAEBLER (1994) *La reinención del gobierno*, quienes a su vez actualizaron la visión de la gestión de lo público basada en un servicio que incremente su valor (público) de PETERS y WATERMAN (1982). Este primer estudio *In Search of Excellence*, propone adelgazar o vaciar el papel del gobierno allá donde se considera que no produce o gestiona los servicios eficientemente, o bien donde muestra incapacidad para llegar a los ciudadanos³³. Lo importante deja de ser

implantación de una cultura de la calidad en el servicio en el Reino Unido o la visión estratégica del gobierno responsable en Estados Unidos. Por otra parte, en Francia, se ha entendido básicamente como descentralización mientras que en otros países como Alemania o Japón, no parece que haya calado del todo (POLLIT, 1995; BARZELAY, 2002). Por otra parte, Carlos Conde (OLÍAS DE LIMA, 2001:370-283) distingue los modelos de reforma en los que opera la NGP en el modelo anglosajón (Reino Unido y Nueva Zelanda), el europeo continental (Francia y Alemania), el europeo septentrional (Países Bajos, y escandinavos) y el de los países en transición.

³¹ Desde 1989, la OCDE ha desarrollado una amplia gama de actividades de reforma administrativa a través de su programa de gestión pública PUMA (que proviene de la primera sílaba del inglés de Public Management) gestionado por un comité constituido por seniors/expertos. Así el consejo de la OCDE (1999) instó al Comité a que facilitara tanto a los estados miembros como a los no miembros interesados, las medidas tendentes a remodelar la gestión pública. Como objetivos fundamentales, planteaba mejorar la efectividad, la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones públicas. Así, el grupo PUMA, constituido en 1990, supuso el primer foro de intercambio de ideas y producción académica para adaptar al sector público a la rapidez de cambio del mundo moderno. Para tal propósito PUMA: a) genera diferente material (informes, recomendaciones, análisis comparativos, evaluaciones, etc.) en los distintos aspectos del sector público como e-gobierno, nuevas tecnologías, recursos humanos, relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, desarrollo sostenible, gobernanza territorial, ética y corrupción, entre otros; b) gestiona redes de grupos de trabajo de expertos y reuniones periódicas; c) comparte los resultados de su trabajo con otros países no miembros interesados sobre la temática. De hecho, los informes de PUMA son la principal fuente de información para académicos y técnicos especializados en el tema de la reforma del sector público (DIMITRAKATOPOULOS y PASSAS, 2003: 446-447).

³² En definitiva, se trata de tensionar la disciplina y parsimonia propia del sector público especialmente en lo referente al uso de recursos de forma de conseguir “hacer más con menos”, esto implica recortes a los costes directos, aumentar la disciplina del trabajo y resistir las demandas sindicales, entre otros (HOOD, 1991: 5).

³³ Los ya citados autores OSBORNE y GAEBLER (1994), proponen diez medidas sustantivas para cambiar el procedimiento y funcionamiento hacia un enfoque claramente neo empresarial (RAMÍO, 1999: 151) de la Administración Pública, en lo que han denominado como la Reinención del Gobierno, estas medidas son: 1. Gobierno catalizador: mejor llevar el timón que remar; 2. Gobierno propiedad de la comunidad: mejor facultar que servir directamente; 3. Gobierno competitivo: inyectar competitividad en la prestación

producir directamente los bienes y servicios, sino garantizar su provisión (GONZÁLEZ RABANAL, 2004: 10). Esta propuesta implica la privatización de ciertas iniciativas públicas (LÖFFLER, 2003) (*contracting out* y/o *outsourcing*) y/o en la introducción de mecanismos de mercado en la gestión pública (POLLIT, 1995) como respuesta al argumento de la disfuncionalidad de lo público por la existencia de demasiadas reglas y su infame papeleo (*red tape*) (KAUFMAN, 1976). Es por ello, que para ayudar a solventar estos problemas, se propone eliminar tantas reglas como sea posible y dejar a los gestores gestionar (*let the managers manage*), llevando todo ello a una desregulación y un vaciamiento del gobierno (PETERS, 1997:10).

b) La descentralización de la autoridad y traspaso de la responsabilidad a los niveles más bajos de gobierno (LÖFFLER, 1993) y, la búsqueda de la especialización. La “disgregación del sector público” (HOOD, 1991: 5) que se asocia a la descentralización, funciona como un catalizador ideal para reducir el tamaño de las organizaciones en consonancia con la propuesta anterior de reducción de lo público. Además, la descentralización está ideada con la pretensión de dotar a las organizaciones de poderes de decisión en el ámbito de su especialidad evitando, al tiempo, el escapismo del control público. La doctrina de la NGP entiende que el menor tamaño de las organizaciones las hace más accesibles a los ciudadanos, más sensibles a sus requisitos, más flexibles a sus necesidades (GONZÁLEZ RABANAL, 2004: 11) y, evidentemente, más manejables. Disgregación en el sector público para crear unidades manejables organizadas en función de los productos y financiadas separadamente, tienen como propósito “ganar eficiencia mediante la disposición de concesiones dentro y fuera del sector público” (HUGHES, 1996: 114). Complementariamente, estos principios de descentralización y subsidiariedad, en definitiva de la proximidad a los ciudadanos, también se han entendido como llevar los centros decisionales a los lugares en los que los problemas surgen y se resuelven, de tal forma que es interpretada como una “devolución a la comunidad del poder de decidir no sólo que bienes le son precisos sino en la manera que desea de proveerse de ellos” (OLÍAS DE LIMA, 2001: 13). Además, la descentralización o el deseo por estar cerca, está favoreciendo la desagregación de las tradicionales

de servicios; 4. Gobierno inspirado en objetivos: la transformación de la organización regida por reglas; 5. Gobierno dirigido a los resultados: financiar el producto, no los datos; 6. Gobierno inspirado en el cliente: satisfacer las necesidades del cliente, no de la burocracia; 7. Gobierno de corte empresarial: ganar en lugar de gastar; 8. El gobierno previsor: más vale prevenir que curar; 9. Gobierno descentralizado: de la jerarquía a la participación y al trabajo en equipo; 10. Gobierno orientado al mercado: provocar el cambio a través del mercado.

organizaciones burocratizadas en agencias separadas que mantienen contacto entre ellas. Resulta más que destacable la increíble variedad de estas agencias especializadas y descentralizadas, especialmente en el ámbito local (ELCOCK, 1996: 443).

c) El aplanamiento de las jerarquías. La descentralización de la autoridad dentro del sector público, lleva aparejada como siguiente cambio el adelgazamiento de las jerarquías (POLLIT, 1995) que supone eliminar la sobreabundancia de escalones jerárquicos y jefaturas intermedias. En este sentido lo que propone el paradigma de la NGP es “gestionar con las manos en la masa” (*hands-on professional management*) (HUGHES, 1996: 113 citando a HOOD, 1991: 4), lo que significa dejar que los gerentes gestionen, o en palabras de HOOD (1991: 4) implica el “control activo, visible y discrecional de la organización por parte de los trabajadores de la cúspide. La típica justificación consiste en que la acción requiere una clara asignación de responsabilidades”. Pero por otra parte, el aplanamiento no debe ser entendido únicamente como un instrumento para minimizar el sobredimensionamiento de las estructuras públicas, sino que su verdadera finalidad será mejorar los problemas intrínsecos de coordinación que se asocian a las estructuras tradicionales, pues se entiende que este menor volumen también incidirá en una mejora interna, en tiempo y esfuerzo, de los procesos decisionales. En definitiva, se mejoran las comunicaciones no sólo porque se minimizan los “ruidos” o “alteraciones” que vienen de las jerarquías superiores (GONZÁLEZ RABANAL, 2004: 11), sino porque se abre a una forma de comprensión de la información de la organización transversal, en red, o incluso con la forma de un diamante que permite dibujar un mapa de proximidad desde los focos de decisión. Además, el hecho que las nuevas organizaciones públicas estén y trabajen en red, abre un nuevo campo a la concepción de las estructuras administrativas de colaboración desde las relaciones intergubernamentales (entre organizaciones de distinto nivel) e interorganizativas (entre administración pública y sociedad civil) (BAÑÓN, 1997: 44).

d) La desburocratización y la competencia. Entre las ideas que propone la NGP que ha tratado de calar más en la ciudadanía es precisamente su propuesta para reducir al mínimo las incómodas trabas de la burocracia en el sector público. Sin olvidar que el incesante papeleo que caracteriza a la burocracia tuvo su sentido para crear estructuras que garantizaran la igualdad, la universalidad y la seguridad en el acceso en

el ámbito público, los nuevos ciudadanos han incrementado sus expectativas de la actuación pública y buscan también una mayor rapidez, eficacia y simplificación de sus tramitaciones (OLÍAS DE LIMA, 1996: 16). Esta idea³⁴, sencilla en su planteamiento, no parece que resulte tan fácil en su ejecución pues hay que eliminar los pasos o escalones que puedan resultar incensarios o bien la duplicidad de labores, lo que en muchos casos puede ser entendido como una merma en el poder, clásico tema recurrente tanto en la Ciencia Política como de la Gestión Pública (WEBER, 2010). Es por ello que esta propuesta trata de concretarse en la potenciación de los mecanismos de mercado como el uso de mercados internos, los cargos al usuario, las externalizaciones, privatizaciones, las justificaciones, la ruptura del monolitismo e introducción de la competencia, quebrando así el viejo principio burocrático de singularidad y no duplicidad de los servicios públicos, introduciendo opciones para el usuario cliente, si bien, en principio y por derecho, la Administración sigue sin tener opción pues está sometida a las obligaciones del servicio público (LAUFER y BURLAUD, 1989:130).

e) El desmantelamiento de la estructura estatutaria. Dado que uno de los compromisos adquiridos por la NGP es la sustracción al énfasis en las reglas generales poniendo el acento en los resultados (HOOD, 1996: 473), se propone que para ello se rompa, en términos generales, con el sistema singular de empleo público que impide la competencia, reviste de rigidez a los procedimientos de gestión pública, minimiza las tendencias de cambio mediante sus resistencias y anquilosamientos, no facilita la motivación laboral y demuestra un exceso de solidaridad corporativa (OLÍAS DE LIMA, 2001: 16; GONZÁLEZ RABANAL, 2005: 11). De esta forma, la disposición de la NGP consistirá en “recortar los costes directos, aumentar la disciplina laboral, resistir a las peticiones de los sindicatos y limitar los costes de conformidad al trabajo (*compliance costs*)” (HUGHES, 1996: 116 citando a HOOD, 1991: 4-5). Por otra parte y como alternativa, el programa de la NGP propone que se concurra a una gestión de personal que utilice crecientemente los mecanismos de evaluación del rendimiento asociado a los incentivos económicos y los contratos personalizados para una mejor adecuación ente

³⁴ De hecho, la nueva concepción de-Administración Pública de los años setenta y ochenta, considera que el compromiso con la igualdad social no sólo incluye la búsqueda del cambio, sino también los intentos de encontrar formas organizativas y políticas que demuestren su capacidad de flexibilidad continua. La burocracia tradicional tiene una demostrada capacidad de estabilidad, en realidad, de ultra estabilidad, que colisiona con la sociedad cambiante, líquida, en constante movimiento. La nueva Administración Pública, en su búsqueda y adaptación a las estructuras cambiantes, no tiene más remedio proponer otras formas burocrático-organizativas modificadas (SHAFRITZ y HIDE, 1999: 649).

trabajador y puesto de trabajo (WOLLMANN, 2003: 480). Toda esta estrategia incluye el empoderamiento (*empowerment*) que genera la especificidad de la cultura y la motivación de los empleados del sector público.

f) La orientación al cliente. Precisamente, una de las grandes transformaciones que traen consigo la reforma de los modelo postburocráticos de gestión pública, es la introducción como elemento central sobre el que pivota su eje de actuación, de la metáfora del “servicio al cliente” (HUGHES, 1996: 113; VILLORIA, 1996: 145), que implica la sustitución del concepto de usuario al de cliente³⁵. La noción de poner primero a los clientes, consumidores, usuarios, pacientes, pasajeros (o lo que sea) ha supuesto una llamada retórica en las jurisdicciones de la gestión pública de muchos países en el marco de esta doctrina de la NGP (POLLIT y BOUCKAERT, 2000: 117). En este sentido, se entiende que se da una traslación del poder en la dirección que va de la administración a sus interlocutores, de forma que el ciudadano puede transmitir su propia visión del servicio público que recibe, de su utilidad y de sus preferencias (OLÍAS DE LIMA, 2001: 17), arrinconando la consideración de los particulares como administrados o súbditos (BAENA, 1996: 14). El cliente ejerce el poder sobre la unidad administrativa que le suministra bienes y servicios, y normalmente presiona hacia una simplificación de los procesos de provisión, y consecuentemente, su actitud frente a ella repercute también en su capacidad de financiación ya que la autoridad pública se orienta a conseguir que su cliente le haga partícipe de su poder de compra (GONZÁLEZ RABANAL, 2005: 12). El público es visto como unos clientes que entregan sus recursos a la Administración que quieren ver satisfechas sus necesidades con la mayor calidad posible (ALVIRA, 2000: 231). Este nuevo paradigma de gestión basada en el cliente da a

³⁵ El concepto de cliente no ha estado, ni aún está, exento de críticas precisamente por el carácter marcadamente mercantilista del término. “El movimiento del ciudadano como cliente está vinculado a la aspiración que las Administraciones Públicas funcionen de modo análogo, si no idéntico, a cómo funcionan las empresas privadas” (BAENA, 1996: 14). Y aunque de hecho, el concepto de cliente en el marco de la gestión pública puede ser entendido como una referencia que permite explicitar las reglas de conducta de una empresa hacia sus clientes (BARZELAY, 1993) también contiene un nuevo significado, pues considera a los usuarios de un servicio público como si éstos pudieran elegir (VILLORIA, 1996: 153) en contraste con la visión tradicional en la que no había opción de elegir (que sería el usuario o administrado). Sobre el paradigma del ciudadano-cliente, cabría destacar el trabajo de ROMÁN (2012), que llega a dos conclusiones principales que consideramos importantes resaltar. La primera, las serias dificultades conceptuales que implica tratar de aunar los conceptos de ciudadano y cliente en el mismo término, puesto que las relaciones de los individuos–clientes con el mercado son sustancialmente distintas a las relaciones de los individuos–ciudadanos con el Estado. Segunda, el concepto de ciudadano-cliente que maneja la UE, no se acomoda al contenido de la ciudadanía que manejan los modelos de Democracia liberal-representativa y/o participativo ya que los despoja de su verdadero contenido “bajo la falsa apariencia de estar tratando como ciudadanos a quienes sólo se considera consumidores” (ROMÁN, 2012: 99).

luz al concepto de *administración receptiva* (BAÑÓN, 1997) y (VILLORIA, 1997) que aparece conectado a la construcción de una Administración Pública fragmentada en unidades más pequeñas centradas en torno al servicio a sus clientes específicos hacia la máxima calidad y disposición de ánimo de mejora continua y satisfacción. Tanto es así que esta orientación de la NGP hacia el cliente ha propiciado la soltura de los modelos de la calidad total pero también, y enlazando con la receptividad de las organizaciones, con una administración que demuestra su “capacidad de aprender a aprender”.

g) La incorporación de las técnicas de evaluación. Se ha considerado que uno de los cambios principales del programa de la NGP consiste en centrarse en los *outputs* en vez de los *inputs* (HUGHES, 1996:115), lo que significa reforzar los resultados más que los procedimientos. De hecho una de sus características, es la traslación del control propio de la actividad de la gestión del campo de la legalidad jurídica y contable a la evaluación, entendida como norma. Así, desde la propia consideración de la actividad pública como servicio al usuario, una de las consecuencias de la introducción de las técnicas de este nuevo modelo es precisamente intentar medir el *output* de la Administración Pública (ALBI, 2000a: 267). Una administración centrada en la calidad y en los resultados ha de tener como consecuencia lógica la evaluación como procedimiento racional para diagnosticar una situación, identificar los fallos y proponer modificaciones (ALVIRA, 2000: 231). La evaluación implica la elaboración de unos indicadores adecuados, la delimitación del trabajo por objetivos y el conocimiento de hasta donde se han alcanzado esos objetivos, lo que conllevaría después la consiguiente aplicación de incentivos al rendimiento. De alguna manera, se trata de conciliar la economía con los principios de eficacia y eficiencia. También asociado a la evaluación aparece como expresivo de esta idea y praxis, la rendición de cuentas y el control de gastos (*accountability*) (CANALES, 2002). La evaluación ha abierto un importante campo de estudio para la Ciencia de la Administración, desde el punto de vista tradicional la medición del *output* consiste en evaluar resultados (ALBI, 2000a), aunque también habría que hacer un seguimiento de los procesos utilizados estableciendo un conjunto de instrumentos que permitan conocer, analizar y sugerir las medidas que tiendan a asegurar que la organización (y sus distintas partes) cumpla con la consecución de sus objetivos y con la optimización de sus resultados globales. La filosofía unida a la evaluación de los resultados y procesos ha extendido la actividad de la organización hacia la idoneidad de incorporar el principio de innovación y cambio continuo en la

gestión. Sobre este aspecto, suele planear una alargada sombra, y es que si se establece una institución o control de vigilancia de las operaciones que realiza la burocracia pública, quien será el guardián de esta agencia vigilante. Esta sospecha queda retratada en el siguiente aforismo latino *Qui custodiet ipsos custodientes?* Para ello, resulta fundamental implementar aquellos mecanismos de control que no dependan básicamente de las buenas intenciones o de las capacidades de aquellos que la implementaron (PETERS, 1995: 295).

h) El cambio en la cultura. Esta propuesta muestra muchas aristas y forma parte de ese cajón de sastre que es la NGP, ya que implica la reforma en las muchas facetas que envuelve a la Administración Pública, desde el cambio de la cultura organizativa hacia la agilidad, la flexibilidad, la sencillez, la manejabilidad a los servicios y el logro de la calidad conceptuada como satisfacción al cliente, el asentamiento de los principios de privatización y de *contracting out* (outsourcing) que proponen que aquellas actividades que puedan ser desarrolladas por el sector privado no deberían prestarse por el sector público, el principio de *accountability* como rendición de cuentas y control de gastos, el cambio en la cultura de los empleados públicos hacia estructuras laborales menos rígidas y seguras pero potenciando la medición del desempeño y el *empowerment* la desregulación, la privatización y el hecho que los usuarios deben pagar por los servicios recibidos, el cambio en la percepción en el uso de las tecnologías, etc. El debate que ha abierto este cambio de cultura es altamente interesante, no tanto en sí mismo como por formar parte de la más amplia discusión sobre la concepción de futuro para la Administración Pública. La NGP incorpora grandes promesas que, a ciencia cierta, no conseguirá alcanzar todas ellas, aunque en su intento ha de tratar de encontrar un equilibrio entre las mejoras antes señaladas y los valiosos componentes del modelo tradicional (el profesionalismo, la imparcialidad, los elevados criterios éticos y la ausencia de corrupción) (HUGHES, 1996: 131).

En definitiva, las trayectorias de modernización de la Administración Pública en los distintos países han ido escogiendo diferentes elementos de esta “cesta de compra” que conforma la NGP (POLLIT, 1995), influenciados y determinados por su contexto socioeconómico y por su situación presupuestaria. Consecuentemente, no es posible reivindicar un único modelo de NGP universal para los países de la OCDE, campo experimental de las reformas. En cualquier caso, POLLIT y BOUCKAERT (2000: 176) han

identificado cuatro estrategias diferenciadas que han implantado estos países conforme a las presiones y propuestas que ha lanzado esta nueva forma de entender la gestión de los servicios públicos en su consenso por la reforma.

La primera estrategia se basa en *Mantener (Maintain)*, de forma que se intensifican los controles tradicionales para así conseguir mayores ahorros (aplicando el principio lampedusiano de hacer que todo cambie pero manteniendo lo mismo). La segunda es la *Modernización (Modernize)*, hacia modos de orientación más flexibles, eficientes y orientados al cliente para la gestión pública y prestación del servicio. La tercera consiste en *Mercantilizar (Marketize)* que consiste en la institucionalización de cuantos mecanismos de mercado sean posible a fin de fomentar la competitividad en el sector público. Y, finalmente la cuarta tendencia consiste en *Minimizar (Minimize)*, transfiriendo tantas competencias posibles al sector privado a partir de la externalización (*contracting out*) o privatizaciones. Estas cuatro estrategias, todas “M”, son consideradas como modelos o patrones tipo que nunca han existido como tal en la práctica administrativa, pues en realidad, ningún país de la OCDE puede ser claramente categorizado en cualquiera de estas M’s aunque sí, han tendido a remarcar adoptando con mayor entusiasmo algunas de estas tendencias. En cualquier caso, es interesante destacar la relación entre estos movimientos y la estructura financiera de los Estados, pues a medida que ésta ha mejorado a finales del siglo pasado e inicios del actual, la presencia de las inclinaciones de la NGP se han vuelto más débiles (WOLLMANN, 2003: 480).

En conclusión, “la NGP se basa en la idea que el gobierno debe comportarse de manera más empresarial que intervencionista, regular más que administrar (*steering, not rowing role*), abstenerse lo más posible de hacer limitándose a mandar hacer (*enabling authority*), comprometerse prioritariamente en función del rendimiento a alcanzar y no de las inversiones a realizar, adoptar una gestión comercial con respecto a los usuarios/clientes, favorecer el cambio de mentalidades y de estructuras adoptando reglas y procesos de mercado” (HOFFMANN- MARTINOT, 1999: 12).

Tanto es así que, al amparo del paraguas de la NGP, caben pues muchos elementos y propuestas, de forma que el uso de unas herramientas determinadas o, el mayor o menor énfasis en unos aspectos que en otros, configura diferentes políticas y diferentes modelos de NGP. Así, RAMIÓ (2001) en un intento por clarificar esta alegoría

de *Alicia en el País de las Maravillas* (PETERS, 2007: 20)³⁶ que han supuesto los intentos de modernizar la administración, distingue dos corrientes de cambio en el sector público: la corriente neoempresarial (OSBORNE y GAEBLER, 1994) y la neopública (BARZELAY, 1992). La primera pone mayor énfasis en los aspectos economicistas y en la introducción de mecanismos de gestión privada en la Administración Pública y la clientelización de los ciudadanos. La segunda, pone más empeño en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, en la participación ciudadana y en la ética (PINAZO, 2007: 37).

En verdad, los caminos observados por esta línea de “hacerlo mejor con menos”, después de más de treinta años, son múltiples y contemplan diversos enfoques. Así, mientras que la introducción de técnicas de gestión privada o de mercado eran la principios básicos durante los años ochenta, sustentados básicamente en los principios de las tres “E” (**E**conomía, **E**ficiencia y **E**ficacia)³⁷, y la sublimación de la calidad y orientación al cliente de los años noventa, a principios del siglo XXI³⁸, los acuerdos reformistas convergen a potenciar las instituciones y sus valores administrativos (OLSEN, 2005).

Justamente, a las tres E originales deberíamos añadir otras, como son la **É**tica, el **E**quilibrio y la **E**quidad (WOLLMANN ,2003: 480). Tanto es así que la “nueva ética

³⁶ Guy Peters considera que el término NGP puede ser utilizado como las palabras de Alicia en el país de las Maravillas, en el sentido que significa lo que cada académico desea que signifique.

³⁷ De hecho, Kooiman y Van Vliet señalan con acierto en los primeros artículos académicos sobre la NGP que entre los dilemas y responsabilidades que debe afrontar estaría conectar la medición de la eficacia y eficiencia con los conceptos de aprendizaje y capacidad de aprendizaje. “Effectiveness cannot be measured on basis of fixed ex ante objectives alone. In a dynamic context one must reckon with changing circumstances that can develop in changing problem definitions, better solutions methods and fresh insights that can develop over time. Learning the capacity to learn and the capacity to develop learning capacities must be part of new definitions and conceptions of effectiveness and efficiency (...) On the other hand, the risk is that not incorporating new insights could mean that the achievement of ex ante determined objectives is less or not as usefull al the time of accomplishments” (KOOIMAN y VAN VLIET, 1993: 70).

³⁸ A finales de la década de los noventa y especialmente en el tránsito del nuevo siglo, surge un movimiento crítico a la NGP que más que sustituirla pretende reformularla en basa a las siguientes líneas: a) No se puede equiparar la realidad, retos y problemática del sector público al privado, ya que el tamaño y la complejidad de aquel le impone severas limitaciones además de que ha de tenerse en cuenta que constituye una única empresa; b) La existencia de una legitimidad y dimensión política implícitos en la gestión pública que no atiende a criterios exclusivamente economicistas; c) La especificidad de la cultura y motivación de los empleados públicos; d) La sustitución del concepto de “cliente” por “ciudadano”; e) La necesidad de encontrar nuevos modos de gobernar en busca de la calidad en la interacción entre los distintos niveles de-Gobierno y con la sociedad civil: “gobernanza” (OCDE, 2003).

pública” (centrada en la ética de lo cotidiano³⁹) no ha de ser muy distinta de la “vieja ética pública”. Lo que debe añadirse es, precisamente, una serie de valores que contemplen como objetivo finalista mejorar la calidad de los servicios públicos (ROMÁN, 2001: 248). Así, el documento de la OCDE publicado en 1996, *Ethics in the Public Service. Current Issues and Practices* incide en una “noción de Ética Pública no únicamente centrada en el control y la restricción punitiva de las conductas contrarias a los principios éticos codificados, sino, fundamentalmente, en una perspectiva basada en la promoción de la integridad y las buenas conductas” (ALDEGUER, 2013: 31). En consecuencia, la Ética en estos momentos, no ha de ser entendida únicamente como instrumento de prevención (“lo que no se debe hacer”), sino más bien, contempla la promoción (“lo que se debe hacer”), que sirva como catalizador y aglutinador de los principios que la acompañan. En este sentido a la colección de E’s anteriormente señaladas, añadiría otras dos como referencias de la tendencia de los nuevos modelos de gestión pública en estos momentos, a saber: el Empoderamiento de la Ciudadanía y la Ecología Administrativa. En conclusión, la propuesta de principios sobre los que han de pivotar la trayectorias de reforma administrativa son: **Economía, Eficacia, Eficiencia, Ética, Equilibrio, Equidad, Empoderamiento ciudadano y, Ecología Administrativa.**

4. La Teoría de la Gobernanza

En los albores del siglo XXI⁴⁰, comienzan a soplar nuevos vientos en los paradigmas de las reformas administrativas e irrumpe con fuerza teoría de la

³⁹ Comparto para este estudio la visión de ética pública que propone Laura ROMÁN (2001) centrada en la ética del empleado público o la ética de la Administración pública, que ocupa a las relaciones fundamentales, básicas y rutinarias de los ciudadanos con su Administración, en el sentido que deja al margen las consideraciones que la relacionan con la corrupción política, que precisaría, especialmente por relevancia que manifiestan las encuestas del CIS en los últimos tiempos, de un estudio específico.

⁴⁰ En realidad, el término gobernanza aparece durante la década de los ochenta en el ámbito la economía aunque muy vinculado a la Ciencia Política con los trabajos de HOLLINSWORTH, LINDERBG y CAMBELL: *The Governance of the American Economy* (1985). Durante los noventa, se incluye en los trabajos de Naciones Unidas (Cumbre de la Tierra de Rio de Janeiro) y de la Unión Europea (Consejo Económico y Social) (NATERA, 2004; PINAZO, 2007). En particular, en 1995 la UE constituye la Comisión de la Gobernanza Global y comienza a publicarse la revista con el mismo nombre. También la Comisión de la UE, preparó en 2001 el Libro Blanco de la Gobernanza Europea para abordar la manera de abordar “un mejor gobierno” bajo el mandato de Romano Prodi (25-7-2001) (PARADA, 2007: 97).

En cuanto a la traducción española del término, “Gobernanza” y “Gobernación” eran los que tenían más aceptación (VALLESPÍN, 2000; VALLÉS, 2006). Sin embargo, la Real Academia Española decidió incluir la acepción “Gobernanza” en su diccionario, mediante el Pleno el 21 de diciembre del 2000 como: “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e

gobernanza⁴¹, entendiéndose ésta como término “paraguas” considerado su elástico estiramiento conceptual (NATERA, 2004: 5; PINAZO, 2007: 63), para la percepción de una nueva forma de gobernar y, que se sustenta en la creencia que toda política de modernización administrativa debería apoyarse y orientarse hacia el derecho cívico de una buena administración (PRATS, 2010: 25) ante la incapacidad manifestada por la NGP para solucionar los conflictos asociados tanto a la delegación democrática como a la provisión de bienes públicos (PRATS, 2005: 130). De hecho, estos cambios tendrán sus implicaciones en el significado que vaya adoptando la democracia en el sistema político contemporáneo (PETERS y PIERRE, 1998).

En cualquier caso, y aunque si bien es cierto que en los últimos años, y en muchos países se han suavizado las medidas reformistas propugnadas por la NGP (ROMÁN, 2012: 83 citando a DUNLEAVY, MARGETTS, BASTOW y TINKLER, 2006), no cabe pensar ni mucho menos que ésta esté acabada o “ni siquiera en estado comatoso” (POLLIT, 2007: 113). Por otra parte y sin que resulte contradictoria con la buena salud de la NGP⁴², también son destacables los trabajos que promueven el modelo neo weberiano (POLLIT y BOUCKAERT, 2004) o el redescubrimiento de la burocracia (OLSEN, 2005; GOLDMANN, 2005). Así y de la misma forma que nos sucedía con la burocracia y la NGP, debemos entender la gobernanza como un modelo abierto de reforma administrativa, que trata de dar respuesta a la mutable realidad del entorno modernizador que exige diversas y crecientes formas de colaboración, cooperación, coordinación entre los poderes públicos así como éstos con la sociedad civil y el entorno empresarial a lo largo del eje local-global (AGRANOFF y MC GUIRE, 2003). Con ella, se “pretende superar las tensiones entre el neoliberalismo y el neoconservadurismo al margen de cualquier veleidad dictatorial política” (NIETO, 2008: 271), dirigiendo la participación en la acción social de agentes distintos a los del Estado. De esta forma, “la gobernanza es una técnica de gestión cuyo objetivo principal es suplir o, más bien, sustituir el poder político” (PARADA, 2007: 97 citando a ROSENAU, 1992).

En efecto, el estudio de la gobernanza ha de ser multidireccional y está asociado a diferentes ámbitos, modalidades de actores y niveles de gobierno (local, subnacional,

institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad y el mercado de la economía”.

⁴¹De la misma forma que se ha optado por utilizar la terminología más extendida en España sobre la NGP, también se utiliza el término traducido *Gobernanza* en lugar del original *Governance*.

⁴²Como ya se ha mencionado, existe una relación de debilidad/fortalecimiento inversa entre la situación económica y el protagonismo de las medidas propugnadas en la NGP. Así cuanto mejor es la situación económica, menos acomodo tendrá la NGP para su implantación, y viceversa (WOLLMANN, 2003).

nacional y supranacional) con el fin de estudiar patrones, estructuras y reglas del juego que facilitan o limitan la articulación y la interacción sociopolítica (NATERA, 2004). De hecho, el concepto de gobernanza alude a un estilo de gobierno propio que toma elementos tanto del modelo jerárquico weberiano como del de mercado (NGP), que se caracteriza por un mayor grado de cooperación e integración entre el Estado y los actores no estatales de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (RHODES, 1997) que, en buena medida, defienden intereses privados y particulares o sectoriales tal y como ocurría en la regla del mandato imperativo. Los principios que constituyen la base de la buena gobernanza y que se proponen en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea (2001) son: apertura, participación responsabilidad, eficacia y coherencia. Desde una perspectiva complementaria, para STOCKER (1999), la gobernanza trata de mostrar la cara amable de los recortes del gasto público que han sufrido los Estados de Bienestar desde la década de los ochenta.

Se acepta generalmente por la doctrina, que los principales elementos que contiene el debate del nuevo modelo de la gobernanza son (PETERS y PIERRE, 1998): la importancia de las redes, la sustitución del control por la influencia, la armonización de recursos públicos y privados y, el uso de múltiples instrumentos. En esta nueva forma de gobernar, el papel de los representantes institucionales cobra especial relevancia desarrollando estructuras de negociación y de oportunidades que faciliten los acuerdos entre los actores privados.

1. La gobernanza como gestión de redes. Muy probablemente la característica dominante del modelo de gobernanza (NIETO, 2008: 271) reside en el argumento que las redes han de dominar el diseño de las políticas públicas (PETERS y PIERRE, 1998: 225) y (PRATS, 2010: 33). En este sentido, la gobernanza se conecta con un nuevo proceso de gobernación expresado en unas redes inter-organizacionales y, en buena parte, auto organizadas, caracterizadas por la interdependencia, el intercambio de recursos y una significativa autonomía con respecto al Estado (RHODES, 1997:15). La ya citada obra de David OSBORNE y Ted GAEBLER (1994), *La reinención del gobierno*, auna la teoría de la gobernanza y la NGP en el sentido que defiende el papel del Estado en la dirección de la acción de las redes sociales (BAÑÓN y JIMÉNEZ, 2008: 88). En las redes de políticas, el Estado y la sociedad se acoplan de manera flexible, de forma que como consecuencia natural de la propia interacción en el interior de esa red, se genera el consenso necesario para formar una política y, de ese modo, su aplicación efectiva

generará menos resistencias. Esta manera de actuar y de crear políticas públicas, se adapta mucho mejor a escenarios sociales complejos y dinámicos, cuya coordinación resultaría muy difícil si no imposible, si el Estado interviniera de forma monopolística o exclusiva (MARCH y OLSEN, 1995: 8-9). Así, la inexistencia de un tipo o modelo ideal de redes de gobernanza (PRATS, 2010: 34) puede hacer pensar que este concepto es poco preciso, por lo que SORENSEN y TORFING (2004) han concretado el marco de actuación de las redes de gobernanza como: a) una articulación independiente horizontal y relativamente estable, pero de actores que son operativamente autónomos; b) en el que los actores interactúan mediante negociaciones; c) estas negociaciones tienen lugar en un marco regulador, normativo, cognitivo e imaginario; d) en el que la red se auto regula hasta cierto punto; e) en el que la red contribuye a la consecución de un fin público que estará inmerso en un área o en diferentes áreas de políticas públicas.

El uso de las redes de gobernanza, se ha vuelto extensivo y común al sector público y privado, pero esto no resta que se hayan detectado las siguientes amenazas, al ser consideradas como una plataforma para la representación de unos intereses sectoriales y poco transparentes que obstaculizan la toma de decisiones legítimas, la efectividad, la eficacia y la eficiencia (PRATS, 2004: 144-145). En concreto, las críticas que se vierten al modelo contemplan que:

a) La reducción de la autonomía estatal difumina la frontera entre lo público y lo privado, lo que puede rebajar la claridad de quien toma las decisiones durante el proceso de elaboración de las políticas públicas.

b) Incluso, existe el riesgo que el interés general quede desatendido, pues la propia red que se nutre de la negociación puede retrasar o incluso posponer indefinidamente los objetivos básicos previamente establecidos (“captura de políticas”: puede darse el peligro político que los agentes sociales se resistan a la influencia política e incluso traten de dominarla).

c) Además, se pueden obstaculizar los cambios e innovaciones efectivas al dar una especial relevancia a los distintos intereses implicados.

d) La complejidad de las estructuras y el solapamiento de las posiciones, oscurecen la transparencia del proceso de decisión.

e) Se puede concurrir en déficits democráticos, pues funcionan al margen y de forma paralela de los órganos representativos electos. Los ciudadanos pueden quedar marginados, y sus intereses quedar en manos de intereses sectoriales, privados así de los mecanismos democráticos de rendición de cuentas y responsabilidades.

f) En su versión liberal más radical, la gobernanza presupone el libre acceso a dicho proceso de la pluralidad de intereses afectados, pero sin corregir la desigualdad de condiciones (e incluso falta de transparencia, mérito y control) en las que va a producirse el acceso y su intervención (CASADEMUNT, 2012: 47).

Sin embargo, frente a estas amenazas, las redes de gobernanza presentan las siguientes sinergias, que justifican su creciente aplicación:

a) La interacción de diferentes actores y colectivos enriquece la formulación y la puesta en práctica de las políticas públicas.

b) Esta condición contribuye a la aceptación y legitimidad social de las políticas favoreciendo su ejecución efectiva.

c) La inclusión de los distintos intereses que se contemplan en las redes, participación interactiva y simétrica, favorecen los principios democráticos.

d) Las redes incrementan las capacidades unilaterales de los gobiernos para orientar la definición y solución a los problemas sociales, incrementando su eficacia.

e) Las redes reducen los costes de transacción en situaciones de toma de decisiones complejas en su búsqueda de compartir conocimientos y la búsqueda de consenso.

f) Las redes pueden equilibrar las asimetrías de poder al aportar canales adicionales de influencia más allá de las estructuras formales.

g) Las redes incrementan el “capital social” y la “cultura cívica” de las comunidades.

En resumen, las tres características que definen la gobernanza como gestión de redes consideran que, primero, su estructura multimodal y la interdependencia entre actores y organizaciones (la gobernanza es más amplia que el gobierno pues incluye actores no estatales en la elaboración de las políticas⁴³), segundo, la estabilidad y continuidad de la interacción y, tercero, las redes se deben fundamentar sobre relaciones arraigadas en un clima de confianza en el que las normas y la regulación hayan sido acordadas por los miembros de la red (NATERA, 2004).

2. Abandono del concepto de control por el de influencia del Estado⁴⁴. En la gobernanza, el Estado, sustituye su capacidad de control por la facultad de transmisión de la influencia⁴⁵. De hecho, cuando el Estado toma consciencia que ya no puede gobernar sólo, decide ceder funciones y negociar con otros niveles pero manteniendo la prerrogativa de la responsabilidad y la representación de lo común⁴⁶. En los primeros

⁴³ Jan KOOIMAN es considerado como uno de los autores que mejor identifican las condiciones que han hecho emerger la gobernanza como forma de gobernación y, entre sus argumentos destaca que “hoy no son sólo los gobiernos quienes se enfrentan con las grandes cuestiones socio-políticas. Temas tales como la productividad y la competitividad, la cohesión social, la prevención y la gestión de los riesgos, la planificación y ejecución de infraestructuras, la educación y la salud, la (in)seguridad ciudadana, la inmigración, la sostenibilidad ambiental y tantos otros, constituyen también desafíos para sus individuos, sus organizaciones sociales y el sector privado” (PRATS, 2003: 36 citando a KOOIMAN, 1993). En este sentido, se denota la generosidad de incluir estos actores no estatales en el diseño de las políticas públicas.

⁴⁴ Las razones de proponer esta opción está vinculada con el desarrollo de la Administración instrumental y las dificultades de coordinación crecientes de los gobiernos. Ante la explosión de agencias y organismos especializados, los gobiernos quebrantan la capacidad de coordinar y dirigir el conjunto las políticas, pues mientras que por un lado pierden información, por otro la tecnificación de estas agencias y su finalidad hacia el logro de objetivos, les aísla en su relación. Pero en realidad, los ciudadanos, con mucho sentido y sabiduría, responsabilizan a los gobiernos de las políticas implantadas u olvidadas y, no a los técnicos de las agencias, por lo que tampoco el Estado se puede permitir quedar al margen. Ante la imposibilidad de eludir su responsabilidad política, los gobiernos han de ingeniárselas para encontrar soluciones ante esta situación (VILLORIA, 2010: 91).

⁴⁵ Aunque para algunos autores y académicos, la gobernanza iba a dismantelar y volver impotente al Estado (RHODES, 1997; STRANGE, 2005), la realidad ha impuesto una importante transformación en los procesos de gobernación. Así, “el Estado ha cobrado importancia en cuanto a la forma en la que se involucra en el proceso de gobernar. El rol del Estado no es el de otorgar gobernanza de manera directa sino, más bien, el de utilizar sus poderes para legitimar las acciones de otros actores, permitiendo cierta libertad de acción pero, al mismo tiempo, reteniendo la capacidad de retirar el mandato si ello es necesario” (PETERS, 2007). Recurriendo al símil de Osborne y Gaebler (1994), el gobierno actúa como un capitán de la nave manteniendo el timón y fijando el rumbo pero deja a los marineros y remeros (otras administraciones, actores económicos, sociales(...)) que avancen hasta llegar al puerto fijado.

⁴⁶ En este sentido, Kooiman y Van Vliet ya avanzaban que entre los dilemas y responsabilidades que se planteaban la reforma de la gestión pública era “In a society that is increasingly complex, dynamic and

momentos, esta relación de dependencia caracterizó la relación entre los gobiernos centrales y subnacionales, extendiéndose posteriormente a todas las demás organizaciones entre las que interactúa. Los actores gubernamentales son conceptualizados en una continua negociación con los miembros de otras redes relevantes. Lo que realmente ha cambiado es que estos actores negocian en un plano de equidad en lugar de imponer sus decisiones (PETERS y PIERRRE, 1998: 226).

El papel que desempeña (o ha desempeñado) el Estado en los procesos negociadores puede hacer correr ríos de tinta, pues junto versiones más generosas con su papel de actor coordinador y subsidiario, también se imponen otras sobre su limitación a permitir la representación de intereses ajenos a los suyos propios así como su resistencia a perder el control último de la decisión (AGUILAR, 2007). En cualquier caso, el Estado ha sabido adaptarse a los cambios y las nuevas circunstancias manteniendo un rol esencial y dominador en la gobernanza, al ser en realidad la única institución capaz de implantar metas comunes de una manera colectiva, aportando su responsabilidad y accountability (PETERS, 1995 y 2007). Además, como sugiere MAYNTZ (2000) esta transformación del Estado, que propone el aumento de la participación ciudadana, supone al fin y al cabo un fortalecimiento de la democracia deliberativa, a partir de los patrones, estructuras de redes y confianza social que este autor describe en el modelo de la nueva gobernanza. La entrada a la participación básica de actores privados (lobbies, grupos de interés, expertos, etc.) plantea un cambio en la forma del interés general que legitima la representación, pues en realidad nos encontramos ante un interés no general, sino un interés más o menos plural, en función de la diversidad de actores que han participado en el proceso. Así, el viejo mandato representativo va a dejar paso a un nuevo mandato característico de la gobernanza (CASADEMUNT, 2012: 48).

diverse, government is not capable of deciding alone in which direction society develops. Societal development is necessarily a result of interactive social forces. The facts that societal developments are dependent on the actions of a variety of social actors, however, does not means that public management does not have a special responsibility. On the normative level, it has the responsibility to stimulate public debate about public values, governmental tasks and collective decision making through which government's role in society is being legitimized and a public purpose is given to governmental action. On the level of the political governmental process the public management has to take care that all involved interest, also wide spread and/or interest difficult to organize interest such as the interest of future generations, are represented or take part in public decision making. On the level of implementation, public management must innovate and experiment with new instruments, such as public-private partnerships for infrastructural investments, and urban development, negotiated rule making in environmental issues, and forms of (semi) autonomization of public services (KOOIMAN y VAN VIELT, 1993: 71).

3. Las colaboraciones publico-privadas (PPP, Public Private Partnerships). La teoría de la gobernanza difumina los límites de lo público y lo privado. La idea del buen gobierno y la alternativa ante la crisis de gobernabilidad, enfatiza la interacción entre el Estado y la sociedad. Ya no es posible gobernar a partir de una estructura jerárquica basándose únicamente en el monopolio de la violencia legítima y, es por ello que el uso de redes mezcla en armonía los recursos tanto del sector público como privado. Independientemente de la variedad de formas que puedan desarrollar las redes colaborativas público privadas (entre distintos niveles de gobierno, con agencias privadas, ONGs, etc.), la interpretación de la gobernanza focaliza su atención en la consecución de metas colectivas más que en objetivos de actores individuales o de grupos específicos de interés (PETERS, 2007). En cualquier caso, consideramos relevante destacar que las colaboraciones presentan, en sí mismas, grandes dificultades para llevarlas a la práctica. De hecho, la teoría de juegos, y más concretamente el que se conoce como el *dilema del prisionero* o *dilema de la acción colectiva* (BOGASON, 2000: 44 citando a HARDIN, 1982), ejemplifica como la falta de incentivos individuales ejerce una fuerte resistencia para que los individuos unan sus fuerzas en proyectos comunes colaborativos que reportan beneficios a toda la colectividad, especialmente cuando existe un más que posible riesgo de pérdida en algún concepto. En cualquier caso como este mismo autor avanza, la colaboración es efectivamente posible y, existen una serie de factores que promueven la cooperación que rompen con las restricciones teóricas del dilema del prisionero. En este sentido también señala las ideas de voz y lealtad, que apuntan los estudios de Lindblom y Hirschman y que asocian los conceptos de negociación, compensación y ajuste de expectativas (BOGANSO, 2000:48 citando a LINDBLOM, 1965: 33-34 y HIRSCHMAN, 1970: 30).

4. La multidisciplinariedad. La utilización de las redes público privadas, es representativa no sólo del deseo de los gobiernos de innovar, sino también de su imposición a la obligatoriedad, en la utilización de múltiples instrumentos, que suponen una amplitud al repertorio de los utilizados en el sector público tradicional. Los gobiernos tienen a su disposición un amplio abanico de instrumentos aunque en realidad tienden a focalizarse en unos pocos, los que les resultan más familiares. En consecuencia, el uso de redes y el empoderamiento de los actores privados amplía la visión más ortodoxa del gobierno y se abre a la multidisciplinariedad (PETERS y PIERRE, 1998). Como según esta concepción “el gobierno es un agente de dirección

necesario pero insuficiente”, la dirección efectiva de la sociedad requiere, además de las capacidades de los gobiernos, las capacidades y recursos que poseen los actores no políticos y no gubernamentales (AGUILAR, 2007: 6), lo que supone un enlace entre los instrumentos comúnmente utilizados en los modelos burocráticos y gerenciales.

En conclusión, la realidad impuesta por el entorno modernizador puede ser entendida como un “ejercicio de modestia para el Estado” (NIETO, 2008: 272), en el sentido que la complejidad de los cambios sociales y políticos como la crudeza de las crisis económicas y financieras, hacen inasumible su protagonismo en la prestación y financiación de los servicios públicos y, pertrechan su papel como coautor y coordinador de los recursos, asumiendo con total resignación la difuminación de las fronteras entre lo público y lo privado a partir de la interdependencia e interacción.

Para finalizar, el análisis de las reformas administrativas estudiadas de forma sintética en este capítulo nos permiten concluir que a consecuencia de los profundos cambios económicos, sociales, políticos y tecnológicos de los últimos años, se ha pasado de una Administración Pública básicamente centrada en la imparcialidad, la jerarquía y la aplicación objetiva de la ley en el marco del paradigma burocrático, a una administración, en los ochenta a partir del auge de la ideología neoliberal, especialmente preocupada por la eficiencia y economía en la prestación de los servicios. Posteriormente, en los noventa, se retoma la eficacia abriéndose las reformas hacia la innovación y la flexibilidad de las estructuras. Las últimas tendencias ya en el siglo XXI, priorizan los valores vinculados con la democracia, la transparencia, la participación (la ciudadanía activa) y la accountability, entre otros principios, tratando de redignificar el trabajo de la Administración Pública a partir de un retorno al neoweberianismo o a la corriente neoinstitucionalista, pero tratando de quedarse con lo mejor de las modificaciones anteriores.

Es cierto pues que hoy en día, las transformaciones en las Administraciones Públicas, constituyen por tanto un diverso campo de configuraciones mixtas, en las que conviven organizaciones o estructuras fuertemente burocráticas con otras claramente neo empresariales y, en las que los principios que propugnaban cada corriente se mezclan y se disuelven en un conglomerado, en el que la transversalidad de estructuras y principios es la característica y la tónica de su funcionamiento.

Las evidencias indican también que el calado de las distintas propuestas de reforma administrativa, se asimila de forma distinta en cada país, dependiendo de su historia, su sistema político y legal, el tipo de liderazgo político que lo emprende, etc. En

nuestro país, las importantes transformaciones del sistema político que han protagonizado el modelo de descentralización territorial, han reservado las reformas administrativas a un segundo plano de la actualidad política, teniendo que luchar estas contracorriente y casi siempre, de la mano, con el proceso de descentralización o su cuestionamiento. En cualquier caso, la idiosincrasia de las reformas, se adapta a la pluralidad y diversidad de las reformas acometidas y sus resultados, pues coexisten estructuras fuertemente burocratizadas (e incluso clientelares postburocráticas) con las estructuras de agencia, la privatización, la externalización y la accountability (VILLORIA, 2010: 87-88).

CAPÍTULO V. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN ESPAÑA

1. Los condicionantes de la modernización administrativa local

De todo lo expresado anteriormente, se puede deducir que cualquier política de reforma o de modernización administrativa ha de estar diseñada hacia la consecución efectiva de los derechos de los ciudadanos a tener una buena administración⁴⁷. Así se supone que la gestión administrativa no sólo debe evaluarse desde el grado de cumplimiento y protección de unos derechos de los ciudadanos sino que ésta ha de ser contemplada desde una vertiente holística, pues implica ante todo la gestión de los intereses generales derivados de un “derecho cívico”, que no sólo protege los intereses legítimos de los ciudadanos en su relación con y para su administración, sino que se orienta a la consecución de un valor de convivencia que se representa por la buena administración (PRATS, 2010: 25). Tanto es así que, “las Administraciones Públicas deben reconvertirse y transformarse de un mal intolerable en un bien necesario” (ÁLVAREZ MARTÍN, 2001: 212).

En definitiva, las reformas administrativas que pretenden la modernización de sus estructuras, han de ir encaminadas a la consecución del principio de buena administración, con los retos que supone para la gestión pública, en el sentido que implica una tensión permanente por revisar los marcos institucionales y legislativos, los diseños organizativos, los procedimientos y las tecnologías a aplicar, la ordenación y gestión de los recursos, las técnicas e instrumentos de gestión, las formas de relación con los ciudadanos y empresa. En consecuencia, el concepto de modernización administrativa, ha de incluir tres planos conectados pero independientes, que aún señalados hace veinte años, se mantienen actualizados hoy en día. El primero, sería la flexibilidad organizativa y la agilización con los ciudadanos/clientes; el segundo, la redefinición de la distribución territorial del poder, es decir, el que se clarifique la coordinación y definición de las relaciones entre los distintos niveles de la

⁴⁷ Los artículos 103 y 105 de la Constitución establecen unos principios generales que afectan a la organización y actuación de las diferentes Administraciones Públicas. Así, entre los principios de organización se señalan: a) el principio de jerarquía; b) el de coordinación; c) el de desconcentración; y, d) el de descentralización administrativa. Por otra parte, los principios de actuación contienen: a) el principio de objetividad; b) el de la eficacia; y, c) el de participación (ÁLVAREZ CONDE y TUR AUSINA, 2013: 649-650).

Administración; y el tercero, el que marquen las directrices y acuerdos comunitarios (BAÑÓN, 1993: 9). Por ello, las sucesivas oleadas de modernización en España han ido dirigidas hacia la consecución de estas directrices, si bien han podido ser interpretadas ampliamente conforme a las doctrinas de modernización administrativa dominantes.

En primer término, la flexibilidad organizativa y la orientación al cliente, se han mostrado como principios del cambio tanto de la NGP como de la Gobernanza⁴⁸ (CARRILLO y BAÑÓN, 1997; POLLIT y BOUCKAERT, 2000; OLÍAS DE LIMA, 2001), entre otros, por lo que ya han sido desarrollados en las páginas anteriores.

Además y dado el complejo mapa territorial sobre los que se sustentan las Administraciones Públicas, parece más que razonable que cualquier proceso de reforma y/o modernización contemplen una fluida relación entre los distintos niveles de gobierno. Los modelos organizativos y funcionales de la Administración Pública Local deben superar el uniformismo y ser flexibles para adaptarse a la diversidad de un país tan complejo en lo cultural, lo social, lo económico y lo identitario (ALLI-ARANGUREN, 2007:81). Así, consideramos que la mejora en las relaciones intergubernamentales, es una condición ineludible que se debe abordar y en este sentido, los mecanismos de cooperación básicos han de contener cuanto menos, los intercambios de información básicos y frecuentes, la coordinación y la colaboración técnica sobre los distintos poderes y las diferentes funciones, y por supuesto, una lealtad o compromiso a los principios legales y constitucionales (AGRANOFF, 1993: 104).

Parece más que necesario que las Administraciones Públicas involucradas en la reforma se entiendan entre ellas, pues no tiene sentido realizar modernizaciones en las distintas agencias o departamentos, que olviden el componente holístico y relacional, pues aunque se consiga que un componente pueda ir a alta velocidad en flexibilidad y agilización de la gestión, ésta se verá ralentizada cuando deba operar con otra sección que no lo contemple o bien con distinto grado de compromiso. En la actualidad, se ha evolucionado el concepto de relaciones inter gubernamentales hacia lo que llamamos la

⁴⁸ En los últimos años, se ha hecho extensivo también el uso del término de -Gobernanza local, entendida ésta como “el conjunto de reglas, estructuras y procesos formales e informales que determinan el modo por el que las personal y organizaciones pueden influenciar las decisiones de terceros, que afectan a su bienestar en el ámbito local” (ALLI-ALANGUREN, 2003: 67, citando a BOVAIRD y LÖFLER, 2002: 18). Este concepto comparte todas las particularidades de la Gobernanza (integración de los ciudadanos en los procesos de decisión, la modificación de las estructuras organizativas, la generalización de redes de cooperación(...)), en definitiva, se constituye como un medio para renovar la democracia local y dotar de mayor legitimidad a la acción pública.

*interoperabilidad*⁴⁹. En definitiva, “la capacidad de gestionar eficazmente la colaboración entre niveles de gobierno resulta hoy necesaria y fundamental en los procesos de reforma del Estado” (CANALES y PÉREZ, 2002: 94 citando a CROZIER, 1992: 129).

Por último, la pertenencia de España a la Unión Europea (en adelante, UE), supedita el ordenamiento local al acervo comunitario en los aspectos funcionales, orgánicos e institucionales. En particular, los conceptos de administración local o autonomía local, tienen en la UE tres connotaciones esenciales: a) el reconocimiento de unos intereses particulares y propios de una colectividad; b) la gestión de esos intereses por unas instituciones representativas y elegidas democráticamente; c) y por último, la ausencia o limitación de los de los mecanismos de control o supervisión por parte de los poderes centrales (JUNQUERA, 2004: 296).

En cualquier caso y, tal como he expuesto a lo largo del capítulo anterior, considero que cualquier reforma administrativa, está subordinada a la modernización de la sociedad y, por tanto, tiene como origen las propias demandas, latentes o vivas, de su ciudadanía. A pesar de ello, para NIETO (2008: 247) apenas se puede hablar de la efectividad de una reforma administrativa en España, salvo la de los años sesenta (en el sentido que se alcanzaron los fines previstos)⁵⁰. Las sucesivas implementaciones tan sólo se han limitado a un mero maquillaje o campañas publicitarias de lo que se refleja en las administraciones occidentales, para dar la sensación que se está haciendo algo⁵¹.

⁴⁹ Las distintas instituciones de normalización internacionales, han concretado el concepto de interoperabilidad desde una perspectiva limitada a los datos y a la información. Así, Ignacio CRIADO (2013:75), recoge las distintas acepciones expresadas por dichas instituciones hasta el momento. En resumen, la interoperabilidad ya sea técnica, semántica y/o organizativa, puede entenderse como la capacidad por la cual los sistemas heterogéneos puedan intercambiar información o procesos técnicos de datos. De todo ello se deduce y así quisiera poner de manifiesto, que este concepto no ha de quedar únicamente circunscrito a una dimensión técnica (tecnológica) sino que debe evaluarse en el plano político, en el contexto de la gobernanza, que la relaciona con la gestión de redes.

⁵⁰ De la misma opinión se manifiesta Raquel Gallego, “[...] referencias comparativas puntuales explicaban el supuesto bajo nivel de reforma en España con alusiones a argumentos estructuralistas, como una cultura legalista o una administración napoleónica de Administración Pública” (GALLEGO, 2010: 142).

⁵¹ Según Rafael Bañón cabría distinguir entre reforma y modernización de la administración, “diferencia que se ilustra paradigmáticamente en España por el análisis de las acciones de los gobiernos de mayoría socialista” (BAÑÓN, 1993: 15). La reforma consiste en la adaptación al nuevo entramado político-administrativo para alejarse de la herencia franquista y “paliar las disonancias más escandalosas entre el sistema democrático y la administración de raíces autoritarias”. Por otra parte, la modernización promueve la adaptación al acervo de la Europa Comunitaria.

Cuando se realiza una valoración de las reformas implementadas, es corriente encontrarnos con el doble lenguaje que utilizan los responsables de la implantación y seguimiento de las estrategias de modernización. “For BRUNSSON (1989), CHRISTENSEN and LÆGREID (1998) and POLLITT (2000) there are differences between *reform talk*, *reform decisions*, *actual implementation of reforms*, and *results*. In

La proliferación de las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (en adelante, NTICs o TICs) en todos los ámbitos, especialmente su presencia en la Administración local, suele utilizarse como pantalla reflectora de la modernización creando una falsa percepción de la reforma que apenas engaña a nadie, pues la implantación de las tecnología es más bien un medio que un fin en sí mismo. Efectivamente, una verdadera reforma de la Administración Pública española debe ir orientada hacia la simplificación de las estructuras administrativas, la simplificación de los trámites administrativos que deben realizar los ciudadanos, evitar las duplicidades en las Administraciones Públicas, la introducción de indicadores de gestión, poner en valor la planificación estratégica y otras técnicas de administración pública y, la implantación de la función pública directiva profesional (CANALES, 2009).

En lo que respecta a la reforma de la Administración Pública local, se tiende a hacer coincidir con el nacimiento del *desarrollo local* en 1982 (CARRILLO, 2002: 7). Se acepta generalmente que “el estudio de los municipios viene siendo en España una materia escasamente desarrollada por las Ciencias Sociales”. Normalmente los municipios españoles han venido estudiándose desde una perspectiva estrictamente jurídica o, incluso histórica, a todo lo más. De esta forma se está obviando el componente relacional y el enfoque político administrativo que los envuelve (BAENA, 2007: 301). Tanto es así que en nuestro país, cabe destacar que el estudio del gobierno local, por las disciplinas de la Ciencia Política y de la Administración “es tan reciente como la reaparición de un sistema democrático de gobierno local” (SUBIRATS y VALLÉS, 1990: 43).

Aunque la Constitución de 1978 introdujo algunas características para la modernización de la Administración, tal y como interpreta Carlos ALBA (1997), la prioridad del gobierno y el sector público, en aquellos primeros años de andadura democrática, consistía en llevar a buen término la transición política. En este sentido, los cambios hasta ese año sólo afectaron a las instituciones predemocráticas básicas,

Spain we can find these four stages of NPM reforms: there have been White Papers, various laws aimed at giving legal support to reforming decisions, less actual implementation of these laws and reforms, and a complete lack of evaluation of results. All of this explains the absence of noticeable changes. Spain could serve as a paradigmatic case of double talk” (TORRES y PINA, 2004: 450). Todo ello nos llevaría a pensar que en general, la reforma de la Administración Pública española, tiende a aplicar el principio lampedusiano de sustituir para dejar que las cosas permanezcan como están. La misma manifiesta ÁLVAREZ MARTÍN (2001: 217), “muchas reformas cosméticas y actuaciones embaucadoras están hundiendo, en silencio y sin control, las finanzas de muchos Entes Locales, comprometiendo el nivel de servicios que pueden recibir generaciones futuras”.

dirigiendo la agenda política hacia la transformación (o incluso disolución) de aquellas instituciones predemocráticas en regulares estructuras administrativas (TORRES y PINA, 2004: 449). En definitiva a pesar de la profunda transformación social, económica y política de la Transición, apenas se puede hablar de cambios sustanciales administrativos durante ese período.

En los más de treinta años que han transcurrido desde que fechamos la finalización de la Transición Política en 1982, se han producido una serie de cambios-sociales, económicos-estructurales entre los que cabría destacar: la transformación de las estructuras sociales haciéndolas más diversas y fragmentadas, la revalorización económica del papel del territorio, un sistema urbano más complejo, problemas sociales asociados a la pobreza y exclusión (especialmente feminización y juvenalización), unas percepciones y demandas medioambientales más intensas y complejas, la desindustrialización progresiva y la revalorización del capital humano, diferentes formas de producción y organización del trabajo, alternativas a los movimientos y demandas sociales por parte de la ciudadanía, una nueva praxis y dinámica de las relaciones intra y supra nacionales, una relación entre lo rural y urbano, envejecimiento progresivo de la población, etc. (CANALES y PÉREZ, 2002: 113). A esto habría que añadir los retos del multiculturalismo fruto del fuerte fenómeno migratorio de finales del siglo pasado e inicios de éste, y la “brecha digital” como consecuencia de la extensión en el uso de las TICs.

Amén de la profunda mutación política que tiene lugar con el proceso de instauración de las Comunidades Autónomas. Estos nuevos entes territoriales asumen nutridas competencias legislativas, ejecutivas y de gestión. “Se ha dicho –y con razón– que la asunción por las Comunidades Autónomas de ese gran cúmulo de atribuciones y competencias ha generado uno de los procesos descentralizadores más importantes de Europa contemporánea” (JUNQUERA, 2004: 290). En el mismo sentido se manifiesta Parada quien se atreve a caracterizar este proceso como el del “Estado español en medievalización” (PARADA, 2007: 16), pues pocos países en el mundo, y ninguno ciertamente de Europa, ha transferido a instancias sus políticas inferiores, en nuestro caso las Comunidades Autónomas, tantas competencias y funciones. Si bien estos mismos autores apuntan que se trata de una descentralización parcial e incompleta desde la perspectiva de la Administración local, ya que tanto el proceso constitutivo de las Comunidades Autónomas como el posterior en el que se desarrollan las reformas estatutarias, ponen en sordina la proyectada gran descentralización a favor de los

municipios que se anunció en el Pacto Local en 1998 (JUNQUERA, 2004: 290; PARADA, 2007: 16).

Es por ello que el escenario sobre el que se sustenta la modernización y la reforma de la Administración local es muy amplio, y sujeto a la “sociedad líquida” que promueve BAUMAN (2007); si bien considero como los principales condicionantes los siguientes: a) el primero, las limitaciones del gasto público; b) el segundo, la administración descentralizada y, c) el tercero, la necesaria aplicación de las TICs.

La tendencia a la contención del gasto público que se experimenta desde la década de los ochenta se impulsa desde un marco de recursos públicos limitados, dada la situación estructural de desequilibrio económico, cuya receta promueve, desde la doctrina neoliberal la reducción del déficit público. En cualquier caso y al margen de cualquier ideología o modelo económico, parece lógico que las Administraciones Públicas utilicen honesta y racionalmente los recursos públicos asignados, pues sólo así la acción pública gozará de la precisa legitimidad. “En todo caso, sólo si las Administraciones Públicas consiguen en su acción pública (sea ésta poca o mucha: la cantidad de acción pública desenvuelta en cada momento no es sino la que la propia sociedad quiera darse) podrá ser más favorable su imagen, y con ella la del funcionamiento del sistema político propiamente dicho. He aquí, pues, la razón de la importancia que tiene el intento (permanente, por otra parte) de reformar, mejor modernizar, las Administraciones Públicas: no se trata de un problema burocrático sino político. Del mismo modo que lo que muchas veces se requiere no es tanto una reforma de la Administración como de la gobernación. La evidencia, pues, de la eficacia y la eficiencia de las Administraciones, junto con la transparencia de su actividad, la ética al servicio de sus funcionarios y empleados, la rigurosa neutralidad política del aparato burocrático, el cuidado de evitar toda forma de acepción de personas y todo derroche del dinero de los contribuyentes, estas cosas y algunas otras más, que implican no sólo reformas de la Administración sino de la práctica política, serán las que puedan cambiar la imagen que todavía demasiados españoles tienen de los instrumentos para el logro de la acción pública” (BELTRÁN, 1996: 292).

En el momento de la revisión final de este capítulo, nos encontramos inmersos en un importante proceso de reforma de la Administración Local, que se concreta con el borrador del anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la

Administración local, de 18 de febrero de 2013⁵². Según palabras del secretario de Estado de Administraciones Públicas, D. Antonio Beteta⁵³, los objetivos de la reforma se centrarían en el logro de la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad para retomar la confianza y garantizar la financiación. Para ello tomará como ejes de actuación, la reducción de cargas administrativas, la aplicación de las nuevas tecnologías, la coordinación administrativa para evitar las duplicidades (*una administración, una competencia*) que implica una clarificación competencial, la reforma de los órganos de los gobiernos locales, aplicación de la ley de transparencia. Se insta a que los gastos se ajusten a los ingresos.

Así pues y en base a lo anteriormente expuesto, quisiera también señalar que el sentido de este capítulo, es exponer los principales hechos de referencia que han afectado a la modernización de la Administración Local en España, para además finalizar, exponiendo unas valoraciones, siempre condicionadas por el entorno cambiante y no definitivo del texto que trabajamos, de los procesos de reforma de la Administración Local.

2. La caracterización de la Administración Local española.

2.1 La fragmentación de las Administraciones Locales

La Administración local, que representa el tercer nivel de la Administración Pública en España, tras el de la Administración General del Estado y la autonómica, resulta ser el nivel administrativo más complejo tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. En realidad, ni siquiera existe una sola Administración local, sino una diversidad de entes locales entre los que destacan los municipios y las provincias, que dan cabida también a los entes forales en el País Vasco, a los consejos en Baleares, a los cabildos en Canarias, a las comarcas en Cataluña, a las mancomunidades

⁵² Convertido ya en Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

⁵³ Con motivo de los actos de celebración del XX aniversario de *Suma*, tuvimos la ocasión de asistir al desayuno organizado por los responsables del organismo de gestión tributaria alicantino para tratar los retos de futuro de las entidades locales. Entre los ponentes al debate se encontraban, D. Antonio Beteta, D. Miguel Cámara, Representante de Haciendas Locales de la FEMP, D. Luis Coscullela, Catedrático emérito de Derecho Administrativo y, D^a. Luisa Pastor, Presidenta de la Diputación de Alicante. El texto que se recoge sobre el anteproyecto de ley, corresponde a la transcripción personal de las declaraciones que, en este foro, realizó el Secretario de Estado de Administraciones Públicas.

de municipios y a las entidades metropolitanas (BAENA, 1997: 315; BALLART y RAMIÓ, 2000: 296).

En este estudio, que trata la modernización de la gestión tributaria local, me centraré principalmente en analizar la Administración Local, desde el punto de vista del municipio y la provincia. El primero, porque es el principal titular de los tributos locales, y el segundo, en cuanto al papel que desarrolla subsidiariamente para la mejor gestión de los mismos.

Las principales características del mapa local español son precisamente: a) la fragmentación; b) la heterogeneidad y; c) la atomización, lo que conlleva la existencia de un alto número de municipios (RUANO, 2002: 147), 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, según datos del Registro de Entidades Locales de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas⁵⁴ (www.seap.minhap.gob.es; Fecha de consulta: 13/04/2013).

En definitiva, en nuestro país, el régimen local se caracteriza principalmente por la diversidad de sus municipios, ya sea por su tamaño, actividad económica o localización geográfica, afirmándose así que la fragmentación y la heterogeneidad son las notas predominantes del sistema local español. “Este mapa municipal, tan fragmentado y tan desigual, condiciona fuertemente, el enfoque que se ha de dar a las grandes cuestiones de gobierno local: la participación, la prestación de servicios y la eficacia en la gestión. Y, en algunos aspectos, impide poner las bases para una solución de este problema a corto plazo” (SUBIRATS y VALLÉS, 1990: 85).

⁵⁴ En cuanto a las entidades inscritas, Castilla y León, es la Comunidad Autónoma que tiene mayor número, más de 4.700, repartidas en sus nueve provincias. Por el contrario, la Comunidad Autónoma de Murcia cuenta sólo con municipios y mancomunidades y en escaso número (55). Registro de datos de Entidades locales. Año 2010 (www.seap.minhap.gob.es; Fecha de consulta: 13/04/2013).

Tabla V.1 Tipos de Entes Locales existentes en España

TIPOS DE ENTES	Número
Municipios	8.116
Ciudades con Estatuto de Autonomía (*)	2
Provincias de Régimen Común	38
Provincias de Régimen Foral	3
Islas (**)	11
ENTIDADES LOCALES (art.137 y 141.4CE)	8.220
Mancomunidades	1.024
Áreas metropolitanas	4
Comarcas	81
Agrupaciones de municipios	74
Entidades locales menores (EATIM)(***)	3.725
ENTIDADES LOCALES (art.3.2 LBRL)	4.905
Organismos autónomos locales	1.688
Entidades públicas empresariales	47
Sociedades mercantiles locales (100%público)	1.411
Sociedades mercantiles (participadas mayoritariamente)	254
Organismos autónomos, entidades públicas	3.400

Fuente: Para los Entes Locales constitucionales, INE (www.ine.es; Fecha de consulta: 13/04/2013).

Para las Entidades Locales recogidas en LBRL, Registro de Entidades locales, datos gráficos de 2010.

Para los organismos autónomos, Haciendas Locales en cifras. Año 2010. Dirección General de Coordinación Financiera de las Comunidades Autónomas y Entidades locales a partir de la información suministrada por las Entidades Locales.

(*) No se incluyen las Comunidades Autónomas uniprovinciales ni las dos provincias Canarias.

(**) Se incluyen cuatro Consejos Insulares de Baleares y siete cabildos insulares del Archipiélago Canario.

(***) En terminología estadística y económica se denominan Entidades de ámbito territorial inferior al municipio (EATIM). Están previstas su eliminación el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local (versión del 18/02/2013).

Operativamente, los municipios se suelen agrupar por tramos poblacionales en función de dos criterios. El primero, el que marca el artículo 26 de la LBRL⁵⁵, estableciendo las cohortes en relación con la prestación de servicios. Así los intervalos a aplicar son los siguientes: a) menos de 5.000 habitantes, b) de 5.001 a 20.000, de 20.001 a 50.000, c) de 50.001 a 100.000, y, d) más de 100.000. El otro criterio es el que distribuye los municipios por tramos electorales conforme el artículo 179 de la LOREG, que establece el número de concejales que formarán parte de la corporación municipal. La LOREG configura los siguientes ramales: a) menos de 100 habitantes, b) de 101 a 250, c) de 251 a 1.000, d) de 1001 a 2.000, e) de 2001 a 5.000, f) de 5.001 a 10.000, g) de 10.001 a 20.000, h) de 20.001 a 50.000, i) de 50.001 a 100.000 y, j) por último más de 100.000. Quisiera también resaltar que he utilizado mi propia pauta, combinando ambos preceptos, tratando que estos datos sean más ilustrativos y visuales, para que lector componga la imagen del micromunicipalismo que caracteriza a nuestra Administración Local.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) conforme a la información referida a las cifras de población al 1 de enero de 2013, existen en España 8.117 municipios, de los cuales 7.884 no alcanzan los 20.000 habitantes, lo que supone algo más del 97% de los municipios, que apenas representan el 32% de la población del país. En el extremo opuesto, apenas algo más del 1% de los municipios que son aquellos que superan los 50.000 habitantes, concentran el 52,24% de la población. www.ine.es (Fecha consulta: 23/04/2014).

⁵⁵ En lo que aquí respecta al criterio de prestación de servicios (artículo 26.1 de la LBRL), los municipios por si solos o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: a) En todos los municipios: Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. b) En todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos. c) En los municipios con población superior a los 20.000 habitantes, además: Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. En los municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente. Por su parte, los municipios con población superior a los 30.000 habitantes tienen que afrontar la implantación de políticas públicas locales como las de promoción económica local (iniciativas de desarrollo económico), las políticas urbanas y de territorio y las políticas locales de bienestar social (programas de servicios personales).

En lo que se refiere a la clasificación municipal por tramos electorales (artículo 179.1 de la LOREG), cada término municipal, constituye una circunscripción en la que se elige el número de concejales que resulte de la aplicación de la siguiente escala: Hasta 250 residentes, 5 concejales; De 251 a 1000, 7; De 1001 a 2000, 9; De 2001 a 5000, 11; De 5001 a 10.000, 13; De 10.001 a 20.000, 17, De 20.001 a 50.000, 21; De 50.001 a 100.000, 25 concejales. De 100.001 en adelante, un concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea número par.

La tabla V.2, nos muestra cuanto menos, lo diverso de las estructuras municipales españolas en los que respecta a su capacidad para afrontar y llevar a cabo los servicios que tienen encomendados. Deducimos de ella que la media poblacional por municipio es de 5.823 habitantes, y la extensión media es de 62,18 km².

Las razones que explican este inframunicipalismo, son la aplicación, en su momento, del modelo francés que vinculaba municipio con núcleo de población independientemente de su tamaño, y también a la vieja idea del siglo XIX y del romanticismo de la época, que postulaba que, si cada nación ha de tener un Estado, un municipio y su población, a su vez, deberán tener un Ayuntamiento.

A esta situación, habría que añadirle el impacto durante el siglo XX del movimiento migratorio relacionado con el éxodo rural, que ha generado una importante despoblación en la mayoría de los municipios (BALLART y RAMIÓ, 2000: 304 citando a BAENA, 1998: 319).

Esta fase expansiva de creación de nuevos municipios, se encuentra muy asentada en nuestro modelo territorial y sólo tuvo como excepción, algunas épocas del franquismo en las que la reducción del número de municipios, se debió a la política de creación de pantanos y consiguiente destrucción o inundación del pueblo así como el desarrollismo de los años sesenta que provocó el proceso de éxodo rural y la posterior eliminación del municipio por ausencia de población. En cualquier caso, nótese el incremento puesto que en 2002, había en España 8.101 municipios frente, a los 8.111 del lustro posterior según datos del Ministerio de Administraciones Públicas y, los 8.117 de 2013. Con todo ello “el grado de polución municipal” sobre el territorio (PARADA, 2007: 36) varía de una a otra Comunidad, aunque prácticamente todas lo padecen en mayor o menor medida como nos indican las fuentes de registro de las Entidades locales. Estas cifras acreditan que no se han fusionado municipios, de hecho desde 1986 sólo se han suprimido cinco municipios (Datos gráficos 2010, www.seap.minhap.gob.es; Fecha de consulta: 13/04/2013), pero que sí han ido surgiendo otros nuevos bajo la competencia de las Comunidades Autónomas⁵⁶ (PARADA, 2007, 37).

⁵⁶ “En el caso español, el Estado carece de competencia para modificar el mapa municipal. Es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, que tampoco se han planteado una racionalización de su mapa municipal más allá de algunos estudios o análisis teóricos” (PARADA, 2007: 86). También quisiéramos señalar que aunque la tendencia a creación de nuevos municipios en los últimos años, especialmente desde 1990, 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). A título de profundizar en la curiosidad que nos suscita este tema, destacamos el dato del tremendo incremento de municipios en un sólo año, de 1986 a 1987, de 6.548 a 7.783 (Datos gráficos 2010, www.seap.minhap.gob.es; Fecha de consulta: 13/04/2013), no encontrando otra explicación que el

Tabla V.2 La caracterización de los municipios españoles

ESPAÑA	Municipios (%)	Acumulado	Población	%	Acumulado
Menos de 1.000 habitantes	4.873 (60,04)	4.873 (60,04)	1.490.911	3,15	3,15
Entre 1.001 y 5.000	1.929 (23,77)	6.802 (84,41)	4.495.507	9,51	12,66
Entre 5.001 y 20.000	915 (11,27)	7.717 (95,68)	9.026.364	19,10	31,76
Entre 20.001 y 50.000	254 (3,13)	7.971 (98,81)	7.561.192	16,00	47,76
Entre 50.001 y 100.000	82 (1,02)	8.053 (99,83)	5.896.687	12,48	60,24
Entre 100.001 y 500.000	57 (0,10)	8.110 (99,93)	11.193.750	23,68	83,92
Más de 500.000	6 (0,07)	8.116 (100)	7.600.910	16,08	100
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).

El inframunicipalismo de nuestro modelo territorial no sigue unas pautas racionales adaptadas al resto de países de nuestro entorno europeo, a excepción de Francia (PARADA, 2007) pues la experiencia de otros países como Alemania nos muestra una reducción del el número de Ayuntamientos a la tercera parte de los existentes en los últimos años al exigirles una población mínima de 5.000 habitantes (SOSA WAGNER, 2002: 66). También los países nórdicos, entre los que se encuentran Suecia y Dinamarca, siguen esta estructura de reducción de municipios (CIRCULO DE EMPRESARIOS, 2011: 35), así como Grecia a partir de 1996 (CARRILLO, 2001: 316 y RUANO, 2002: 142-145). La supresión y fusión de municipios o comunas es una política

interés de la nueva Administración de consolidar su poder recientemente adquirido a través de una extensa madeja local. En opinión de Parada, “en España, la voracidad por multiplicar los órganos políticos alcanza ya niveles de desvergüenza que, aparte de sus costes directos, atentan gravemente a la racionalidad de la organización política y administrativa, creando un sin número de disfunciones” (PARADA, 2007: 48).

comprometida y compleja que algunos países han desarrollado con éxito. La República Federal de Alemania durante los años 1965 y 1975, lleva a cabo una fuerte política de reducción municipal pasando éstos de más de 25.000 a 8.414. Dinamarca, durante la década de los setenta, realiza un reajuste radical que los deja en una quinta parte de comunas existentes (concretamente pasan de 1.387 a 275). Suecia, tras las medidas implantadas en 1952, y más adelante de 1962 a 1973, ¡divide por diez el número de sus comunas! (pasa de un total aproximado de 2.500 colectividades básicas a 278). Grecia, a partir de la drástica reforma iniciada en el año 1998, consigue que sus municipios pasen de 5.343 a 1.033. Gran Bretaña, mediante las reformas emprendidas en el bienio 1974-1975, merma sustancialmente la cifra de colectividades locales, que de 1.520 descienden a 522. Bélgica, merced del proceso de fusiones obligatorias, minora el número de comunas de 2.359 a 596. Todos estos ejemplos evidencian que la política de reducción de municipios, a pesar de ser muy compleja y comprometida, es posible” (JUNQUERA, 2004: 334-335).

En cualquier caso, también nos encontramos con estrepitosos fracasos en la implementación de esta misma política en un país como Francia que cuenta con más de 36.000 municipios y en los que la voluntariedad del descuento ha cosechado resultados desalentadores. También se debe reconocer que el cuantioso número de colectividades locales en Francia, se considera más como una manifestación de su madurez institucional histórica, que como un mero anacronismo estéril. Tanto es así que, en nuestro país vecino, se está potenciando las fórmulas de cooperación intercomunal, con cierto éxito (JUNQUERA, 2004: 335).

Por lo tanto, forma parte de la idiosincrasia del mapa municipal español, la resistencia a fusionar municipios debido al fuerte arraigo de la cultura de identificación localista de nuestro país⁵⁷. 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. Conforme a este argumento, José Manuel RUANO (2002) clasifica las estructuras municipales en dos grandes grupos. El primero, estará formado por aquellos países que apenas reducen su

⁵⁷ En opinión de Ramón PARADA (2007), son los propios partidos políticos mayoritarios los principales interesados en perpetuar el mapa de micro municipalismo, pues el mantenimiento de estas estructuras locales les sirven de soporte para posicionar a sus militantes, los electos locales y, ni que decir tiene, que a partir de sus propias nóminas, los partidos amplían la fuente de financiación ordinaria. También se aumentan la financiación y la capacidad de poder de influencia mediante la consolidación de los grupos políticos municipales.

número de entidades locales (Francia, Italia, Portugal y España) y, el segundo, el que la reducción supera el 65% (Suecia, Dinamarca, Reino Unido y Alemania). De ello se deduce que, los principales factores de vigorización del Estado de Bienestar local en Europa, han sido el grado de centralización del sistema político y el modo de articulación del sistema de relaciones intergubernamentales.

2.2 La Administración Local en el Estado de las Autonomías

Transcurridos treinta y cinco años desde el inicio del modelo territorial que diseña la Constitución de 1978, hay que reconocer el impulso descentralizador y la transformación del conjunto de las Administraciones Públicas. Tanto es así que se considera que el tránsito más rápido de un gobierno centralizado a un Estado de las autonomías ha sido, por cierto, el caso español, a pesar de las dificultades que se dieron en los inicios (CACIAGLI, 1997: 82). El desarrollo del Estado de las Autonomías se ha caracterizado básicamente por tres rasgos: primero, por el crecimiento progresivo de las Comunidades Autónomas; segundo, por la uniforme limitación del Estado a las funciones de soberanía⁵⁸; y tercero, por el crecimiento considerable, pero insuficiente, de la Administración local (JUNQUERA, 2004, 290).

Es evidente que la Administración española ha experimentado una mutación de gran calado, aunque ello no implica una modernización en sí misma. En cualquier caso, los datos corroboran la profunda transformación de los tres niveles administrativos (ANGOITIA, 2010: 17). TOONEN (2003: 469) utiliza la expresión “transformation without reform”, para referirse a aquellos países que han cambiado fundamentalmente sus modelos administrativos y sistemas pero sin realmente acometer una estrategia de reforma explícita.

En lo que respecta a los empleados públicos, en los inicios del proceso descentralizador autonómico, las Comunidades Autónomas ya constituidas apenas contaban con 107.000 empleados. Esta cifra que se multiplica por once, veinte años después, alcanzando los 1.193.000 efectivos, y como es claramente constatable, se

⁵⁸ Las determinadas funciones clásicas o de soberanía del Estado, se circunscriben básicamente a las que se refieren a la defensa nacional, el orden público, la administración de justicia, los asuntos exteriores, la administración financiera y, cómo no, a la elaboración y promulgación de la legislación general. Además también realiza funciones de nivel supracomunitario (como de marina mercante, obras públicas, espacio aéreo, etc.) y otras consideradas de planificación y coordinación (como planificación general de la economía, coordinación general de la investigación científica y técnica, coordinación de la sanidad, etc.) (JUNQUERA, 2004: 293).

mantiene en progresivo aumento en los diez años posteriores con un ritmo algo menos de un 8% anual de media. En definitiva, la mayoría del personal que trabaja en las Administraciones Públicas, exactamente el 56,1 %, lo hace en la autonómica; este hecho resulta lógico aunque no menos transcendental, ya que las administraciones *ex novo* han absorbido los colectivos más numerosos de la Administración de hoy en día, a saber, el personal docente y el sanitario. Entendemos que este es el principal motivo del descenso observamos en la Administración General del Estado (del 78,02 % a principios del proceso de descentralización al 21,7% en el año 2012), que se ha restringido casi una cuarta parte en la totalidad del período considerado. En cualquier caso, la Administración local también experimenta un considerable aumento, no sólo en términos absolutos sino también relativos. Pero en lo que respecta a este último aspecto, la importancia comparativa que adquiere el proceso autonómico eclipsa los incrementos de las estructuras locales.

A tenor de lo que reflejan estas cifras, la exposición de motivos del Estatuto Básico de los Empleados Públicos expresa que “el régimen de la función pública no puede configurarse sobre la base de un sistema homogéneo que tenga como modelo único de referencia la Administración del Estado. Por el contrario, cada Administración ha de ser capaz de poder configurar su propia política de personal, sin merma de los necesarios elementos de cohesión y de los instrumentos de coordinación consiguientes”. En este marco, la legislación general básica ha de impulsar las reformas que sean necesarias para la modernización administrativa en todos los ámbitos (LAMONACID, 2009: 415).

Tabla V.3 Los empleados públicos en España

	1983	2002	2012
Administración del Estado	1.357.000 (78,02%)	558.000 (24,43%)	581.861 (21,7%)
Administraciones autonómicas	107.000 (6,31%)	1.193.000 (52,24%)	1.949.095 (56,1%)
Administración local	232.000 (13,68%)	533.000 (23,34%)	597.212 (22,2%)

Fuentes: Para 1983 y 2002, Junquera (2004: 291 citando a: *La función Pública de la Europa de los Doce*, INAP, 1986 y Ministerio de Administraciones Públicas, Dirección General de Organización Administrativa, 2003). Para 2012, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas Enlace: http://www.seap.mihap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin_Estadis_Personal/Bol_estad_pers-ener12-INTERNET.pdf.

Desde la perspectiva económica, del mismo modo, la descentralización del gasto público, ha experimentado también unos cambios sustanciales y, especialmente, resultan relevantes los datos que arrojan el fuerte incremento del gasto público administrativo descentralizado.

Las referencias a la distribución del gasto público, entre las distintas Administraciones Públicas son congruentes con el desarrollo del proceso descentralizador. A grandes pinceladas, el fuerte arranque del gasto público autonómico en la primera mitad de la década de los ochenta, se relaciona con la celeridad con que todas las Comunidades recibieran el traspaso de las competencias comunes (art.148 CE). En la segunda mitad, se completó el proceso de traspasos de la educación y la sanidad a las Comunidades (art.151 CE).

A continuación, a mitad de los noventa, el proceso de descentralización autonómico recibió un nuevo avance, traspasando la competencia en materia de educación al resto de regiones (art. 143 CE). Finalmente, en 2002 finalizan los traspasos de la sanidad a todas las Comunidades Autónomas. Queda configurado así un Estado Autonómico en el que el gobierno central es responsable de la seguridad social (pensiones), de las prestaciones de desempleo, hacienda, defensa, infraestructuras, seguridad ciudadana, política exterior, etc. Siendo el autonómico el competente en cuanto a sanidad, educación, cultura, ordenación del territorio, turismo, infraestructuras de ámbito autonómico y servicios sociales. Y el gasto local se destina a los servicios públicos básicos⁵⁹ (alumbrado, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, aguas a domicilio, alcantarillado, acceso a núcleos urbanos, pavimento y vías), la seguridad, la movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario y medio ambiente (HACIENDAS LOCALES EN CIFRAS, 2010).

La evolución del gasto del sector público, presenta unos puntos de inflexión que están conectados con la marcha de este proceso de cesión de competencias y servicios. En realidad, identificamos dos períodos claramente diferenciados, a partir del punto de inflexión que supuso el año 2001. Durante el período previo, el gasto gestionado por la Administración General es mayor que el de las Administraciones subcentrales,

⁵⁹ Sobre la configuración de las competencias municipales y su actividad de servicio público, cabe destacar entre servicios públicos obligatorios y su gradación en función del número de habitantes y otros servicios públicos articulados a partir de las competencias propias, complementarias y delegadas (MARTÍNEZ-ALONSO, 2007: 97-179).

produciéndose a partir de este año un cambio radical. Así, en el período posterior, el porcentaje de gasto centralizado ha ido perdiendo peso, imponiéndose el modelo descentralizador, que ha primado a las autonomías. En cuanto a las Corporaciones Locales en el período democrático, apenas han modificado el porcentaje de gasto asociado a las mismas, resaltando tan sólo un pequeño incremento en los últimos años.

Tabla V.4 La distribución del gasto público entre Administraciones Públicas⁶⁰

	1977	1984	1990	2001	2010
Gobierno central	88%	68%	64%	45%	43%
Gobierno autonómico	-	17%	22%	41%	42%
Gobierno local	12%	15%	14%	14%	15%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos económicos del Sector Público Español. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Enlace. <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Paginas/estadisticaseinformes.aspx>

En cuanto al desglose del gasto público local por los entes que lo conforman, el 71,6% del gasto total lo gestionan los Ayuntamientos, el 17,2 % las Diputaciones de Forales y, el resto de las Diputaciones el 8,4%. Los Consejos y Cabildos insulares gestionan, el 2,7% del gasto total (HACIENDAS LOCALES EN CIFRAS, 2010).

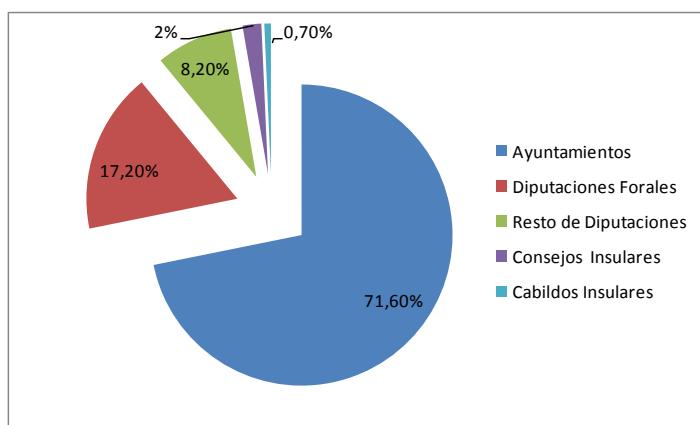


Figura V.1 La distribución del gasto público local por Entes en 2010

⁶⁰ He excluido aquí la mención de los datos de la Seguridad Social pues, por su propia naturaleza, no son indicativos de una auténtica participación del gasto por las diferentes Administraciones. De hecho, la Seguridad Social se configura como una compleja organización tutelada por el Estado pero con financiación propia, a través de la denominada *Caja única de la Seguridad Social*, cuyo objetivo es dar cobertura a los procesos de vejez, indigencia, desigualdad y/o adversidad. Además la Seguridad Social tiene un régimen jurídico propio y, de Administración y gestión presupuestaria peculiar y diferente a la general del Estado.

Sobre este punto, consideramos interesante comparar el porcentaje de gasto público local español con otros países de la UE, relacionándolo cuantitativamente con el número de municipios y las competencias que tienen asignadas. En definitiva, el porcentaje de gasto local sobre el PIB, depende del grado de competencias municipales. Así los datos nos indican que el gasto público local, con respecto al PIB en España es el más bajo de los países de nuestro entorno con apenas un 5%. Dinamarca (34%) y Suecia (25%), son aquellos con el porcentaje más alto de gasto local con respecto a su PIB, seguidos de Holanda e Italia(15%), Reino Unido(13%), Francia (11%) y Alemania (7,5%)⁶¹. La explicación a esta circunstancia es que las Entidades locales en nuestro país no participan de la sanidad y la educación. Enlazándolo con la conclusión del apartado anterior, constatamos que son aquellos países que han reducido significativamente sus municipios los que gestionan en mayor medida su Estado de Bienestar a nivel local y que, por lo tanto, gestionan más competencias También nos ha parecido significativo que sean los países con modelos territoriales federales (o cuasi federales como en el caso Español), los que tienen el porcentaje más bajo.

Como resumen a todo lo expuesto anteriormente, se recogen las palabras de Ramón MARTÍN MATEO (2005: 179): “La Administración Local española padece el anacronismo de una deficiente distribución territorial; una crónica insuficiencia de medios financieros y de personal, una insuficiente descentralización de competencias y de gasto público (lo que permite afirmar a la doctrina que en este extremo somos uno de los países menos descentralizados); una rígida –y con frecuencia escasamente operativa– estructura organizativa; y un cierto déficit de mecanismos de articulación efectiva de la participación ciudadana, adicionales a los de composición netamente democrática que conforman sus principales órganos”.

Para finalizar este apartado, quisiera hacer también mención, al menos brevemente, a los problemas administrativos de los municipios, tema que merece por su planteamiento atención por parte de la doctrina jurídica y, que sobrepasa el umbral del comentario a la Constitución y su desarrollo (BAENA, 1997: 302). La cuestión que se trata es la autonomía local como se expresa en el artículo 137 de la CE, lo que supondría

⁶¹ Datos extraídos del material suministrado por D. Manuel de Juan Navarro sobre la conferencia impartida “Los ingresos locales y su evolución en los presupuestos de los municipios de la provincia de Alicante”, 4 de marzo de 2013 en la Universidad de Alicante. Obtenido a partir de Eurostat para el año 2005. Leopoldo Reguera Reguera y Gabriel Cisco Ávila; documentación: Carlos Felipe Pérez. Secretarios de Administración Local. Salamanca, febrero 2012. COSITAL.

soberanía en la potestad normativa, para la disponibilidad de su propio personal, para la ordenación de sus ingresos y gastos y, cómo no, para su autoorganización.

Aunque en principio la LBRL fue generosa en lo que respecta a la autoorganización municipal, el desarrollo posterior ha sido más restrictivo, especialmente desde la sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, que declaraba inconstitucionales dos incisos del artículo 20, de esta Ley y, que sometía la organización municipal a la regulación de las leyes de las Comunidades Autónomas (BAENA, 1997: 306). Tanto es así que la autonomía municipal, se considera una tarea inacabada en la LBRL (RIVERO, 2006: 78). Por tanto, la potestad de autoorganización ha quedado en nuestro ordenamiento, bastante disminuida, al quedar subordinada tanto a la legislación del Estado como de las Comunidades Autónomas (SORO, 2007). Por ello, podría “afirmarse que la legislación sectorial, estatal y autonómica, no se ha tomado nunca en serio en papel de las Administraciones Locales” (RIVERO, 2006:78). Lo que esta situación claramente parece indicarnos es que los legisladores no parecen tener claro el papel de las entidades locales en la actividad administrativa, pues la lista de los servicios obligatorios se amplía o se reduce sin seguir una pauta clara⁶². Y este problemática, de la limitada autonomía local en lo que respecta a su capacidad normativa y competencial, adquiere mayor envergadura cuando también se extrapola a su soberanía o autonomía económica. Pues no hay autonomía posible sin la suficiente capacidad financiera.

2.3 La autonomía local reconocida en diferentes textos legales

2.3.1 La Carta Europea de la Autonomía Local

La Carta Europea de la Autonomía Local, es un Convenio Internacional aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, que se abrió a la firma el 15 de octubre de 1985 por los Estados miembros. España la rubricó ese mismo día, pero se

⁶² “La Constitución española, a diferencia de lo que sucede con los listados competenciales contenidos en los artículos 148 y 149 con relación a la distribución territorial del poder entre el estado y las Comunidades Autónomas, no contiene referencia explícita alguna a las competencias locales” (Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local, versión 22/12/2012), resultando de ello que ha sido el Tribunal Constitucional el que ha determinado el modelo competencial de municipios y provincias.

ratificó por las Cortes Generales el 20 de enero de 1988 y, finalmente se publicó en el Boletín Oficial del Estado como Ley el 24 de febrero de 1989, por tanto, tras ese largo proceso acabó siendo parte del derecho positivo español.

La Carta Europea de Autonomía Local, establece un marco básico para el desarrollo común de los gobiernos locales en Europa sobre dos principios que se complementan y riñen: democracia y subsidiariedad. Que se complementan en el sentido que recogen Jeremy Bentham y John Stuart Mill, pues para el primero los Ayuntamientos son los protagonistas de la descentralización del Estado para mejorar la eficiencia de las Administraciones Públicas, mientras para el segundo, los municipios son escuelas de ciudadanía, espacios de proximidad entre gobernantes y gobernados y, una manera de difuminar el poder político sobre el territorio (OLMEDA, 2012a: 173). En cualquier caso, “la naturaleza de los poderes y las competencias atribuidas a esos, en su inmensa mayoría, inframunicipios y la privación absoluta de competencias propias a las provincias, óptimas por su población y territorio para gestionar servicios públicos, a escalas razonables, hacen sarcasmo de los principios de eficacia y economía y, por ende, de la Carta Europea” (PARRADO; 2007: 73-74)⁶³.

Bien por ingenuidad o por reflejo del acervo legal, esta norma que considera a las entidades locales como uno de los principios fundamentales de los regímenes democrático, desarrolla los siguientes medios necesarios para el cumplimiento de su misión. En primer lugar, la Carta consagra el principio de la autonomía local: su reconocimiento legal, su contenido y desarrollo, resaltando especialmente los conceptos de suficiencia y autonomía financiera, el derecho a asociación y derecho a la protección jurisdiccional de las Entidades locales; por otro lado, también se recoge como medio necesario para reforzar el sistema democrático, la efectiva aplicación del principio de subsidiariedad, que supone que el ejercicio de las competencias públicas de incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. Además siguiendo el criterio de la Comisión Europea, es interesante combinar el principio de subsidiariedad con el de proporcionalidad, “de forma que una vez decidida la acción comunitaria, ésta

⁶³ De la misma forma se manifiestan SUBIRATS y VALLÉS, para quienes “este es un tema que permite una doble lectura. Por una parte parece claro que la descentralización puede ser un buen instrumento para mejorar la gestión municipal y hacerla más efectiva, al acercar al ayuntamiento a los problemas y servicios que quiere o ha de asumir. Pero, por otra, la descentralización al reducir la distancia entre Administración y administrados, podría entenderse también como un instrumento que potencia la participación y hace más ágil e intensos (menos burocráticos) los contactos entre esta periferia administrativa municipal y los vecinos. Una vez más, la diferencia de tamaño entre municipios hace variar mucho las coordenadas del problema de ayuntamiento a ayuntamiento” (SUBIRATS y VALLÉS, 1990: 74).

debe conseguir lograr el objetivo con la menor intervención posible en detrimento de los entes locales inferiores” (ORTEGA, 1996: 85).

Como se ha puesto en énfasis en este estudio, los dos principios, autonomía y subsidiariedad ya se encuentran recogidos en el ordenamiento español y, por lo tanto, el objeto de la mención a este Tratado Internacional y recurrir nuevamente a lo postulado por estos principios, no es otra que trasladar las reflexiones del debate generalizado en Europa sobre la adecuación de los ámbitos competenciales regionales de nueva creación al respeto de los ámbitos competenciales de los entes inferiores.

En este sentido, la “Europa basada en los principios de democracia y descentralización”⁶⁴, debe posibilitar que los ciudadanos se sientan representados con la máxima intensidad posible en las decisiones que les afecten. El Derecho Comunitario rompe una lanza a favor de los Entes locales en cuanto señala la preferencia a la actuación de la autoridad representativa más próxima, que sólo debe quedar desplazada cuando los efectos benéficos de una autoridad superior compensen la pérdida de integración democrática. Es más, sólo cabría argumentar el traslado de competencias del nivel local al nivel autonómico, cuando por razón de su disponibilidad de medios, el primer nivel, no fuera capaz de cumplir con los objetivos o fines públicos que se prevean en la legislación básica de los entes superiores. De esta forma, en presencia de suficiencia de medios, de acuerdo con lo establecido en la Carta Europea de Autonomía Local, la actuación debe corresponder al ente local.

2.3.2 El Pacto Local

El origen del movimiento reformador denominado Pacto Local, surge de la Asamblea de la FEMP de 1993 en La Coruña, para atender las distintas reclamaciones concernientes a la clarificación competencial de las entidades locales. En 1995, una nueva Asamblea de la FEMP retoma la cuestión creándose una Comisión para el Pacto Local. El gobierno central recién constituido tras las elecciones generales de 1996, asumió el compromiso de hacerlo efectivo y así, en septiembre de ese mismo año, la

⁶⁴ Recogido en el Preámbulo de la Carta Europea de Autonomía Local. Tanto es así que, por autonomía local “se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” (Carta Europea de la Autonomía Local, Parte I, art.3). Como señala el primer informe mundial sobre la descentralización y la democracia local en el mundo publicado en 2008, ésta se ha impuesto progresivamente en todas las regiones como norma de referencia de la administración territorial, si bien la praxis refleja muchos contrastes.

FEMP aprobó el documento: *Bases para el Pacto Local* que remitió al Ministerio de Administraciones Públicas. Este documento que contenía 96 peticiones relacionadas con distintos ámbitos de la acción pública, se basa en la idea que la Administración Local debe intervenir más activamente en el Estado autonómico, considerándola como la Administración ordinaria o común en tal Estado, en virtud del principio de subsidiariedad, lo cual propicia que deba tener competencias adecuadas. Estas Bases, dieron lugar a su vez, a las Bases para la negociación del Acuerdo para el Desarrollo del Gobierno Local. Este Acuerdo, que se formalizó entre el Gobierno de la Nación y la FEMP, impulsó la importante reforma legislativa del régimen local, que se plasmó en las correspondientes leyes aprobadas por las Cortes Generales en 1999 (PARRADO, 2007: 23-24) y (OLMEDA, 2012a: 191).

La Ley 1/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y otras medidas para el desarrollo del gobierno local, introduce cambios significativos en las estructuras municipales al tiempo que incorpora modificaciones en las provinciales, al introducir mayores atribuciones a los Presidentes de las Diputaciones Provinciales.

Este Pacto Local se concreta en un “proceso tendente al fortalecimiento del poder local, a través del reforzamiento de su autonomía, con la finalidad esencial de lograr el desarrollo de las posibilidades del Gobierno Local y la profundización en la capacidad de gestión de los Entes Locales” (RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, 2003: 134). Tanto es así que, el contenido elemental de las bases de negociación del Pacto Local versaba en el fortalecimiento de la posición de las entidades locales de algunos ámbitos funcionales, la mejora de la gobernabilidad local en defensa de la autonomía local y el compromiso de los principales partidos políticos. Tras la reforma, se consigue cierto cumplimiento de algunas aspiraciones de la Administración local española, un tanto desplazada por el protagonismo de la Administración autonómica durante el proceso de descentralización del Estado iniciado con el nuevo diseño constitucional (CANALES, 2002: 52).

2.3.3 La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local

Cierra el círculo de esta problemática, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la Modernización del Gobierno Local. Esta ley introduce una serie de reformas en el articulado de la LBRL, que afectan a todas las Entidades Locales, y adiciona determinados preceptos, y añade dos nuevos títulos a la LBRL: Título IX, Organizaciones para la cooperación entre las Administraciones Públicas en materia de Administración Local y, Título X, Régimen de Organización para los municipios de gran población. En este sentido, esta ley trata de complementar las disfuncionalidades y carencias de la LBRL en lo que respecta al uniformismo legislativo en el que se mueve, haciendo especial hincapié en los retos democráticos de las Entidades locales al potenciar la participación ciudadana.

En lo referente a las Provincias, es destacable que en su Exposición de Motivos (circunstancia que no ocurría en la de 1985), se resalte la “atribución de funciones de cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y, de planificación estratégica en el territorio provincial, sin perjuicio de las demás competencias de otras Administraciones Públicas en ese ámbito”. Además encontramos un reconocimiento a la constante y férrea labor de la institución provincial en el sentido de “creciente importancia de los gobiernos locales contemporáneos en el que las Diputaciones provinciales se han venido implicando de forma creciente en los últimos años”. Este reconocimiento a la función de planificación estratégica provincial “resulta especialmente relevante en las zonas rurales donde la puesta en práctica de las políticas de desarrollo local está produciendo excelentes resultados”.

Si bien y en lo que respecta a la concreción de sus competencias, no se ha producido en la Ley de Modernización, un sustancial tratamiento, pues nos encontramos con idéntica indeterminación que en la LBRL, al no establecerse claramente el elenco de competencias. Es más, la nueva función atribuida en la ley de 2003 de “cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y, de planificación estratégica en el territorio provincial, sin perjuicio de las demás competencias de otras Administraciones Públicas en ese ámbito” constituye “una redacción desafortunada que no se sabe muy bien que añade de positivo a lo que ya existía” (SOSA WAGNER, 2005: 117).

El hecho que no se haya abordado la dotación de las competencias provinciales desde un punto de vista endógeno de la propia provincia, ha facilitado la reducción de sus intereses y, que ésta se haya tenido que contentar con ser la garantía de las funciones subsidiarias en relación con las competencias municipales y no tanto como una entidad local con servicios propios. Esta falta de reflexión sobre los intereses provinciales ha facilitado a otras administraciones asumir sus competencias potenciales.

3. Hacia una nueva reforma local: la racionalización y la sostenibilidad

De acuerdo con José Antonio OLMEDA (2012: 74), entendemos que el problema fundamental que tienen los gobiernos locales, es la disparidad estructural entre las competencias formalmente atribuidas y las realmente ejercidas (competencias impropias) así como, la falta de recursos financieros para hacer frente a ambas atribuciones de manera estructural y, no coyuntural (CICUÉNDEZ, 2010: 68). El excesivo número de Entidades Locales existentes, que no facilita la generación de economías de escala⁶⁵ agrava aún más esta situación. A ello se le une los problemas financieros de las Haciendas Locales, pues ante una financiación insuficiente deben hacer frente a una demanda prestacional mayor por parte de la ciudadanía.

Así, transcurridos más de treinta y cinco años de vida constitucional y, apenas treinta años desde la entrada en vigor de la LBRL con sus respectivas modificaciones, el Gobierno Central constituido tras las elecciones legislativas de noviembre de 2011, emprende una nueva reforma del régimen local, que se concreta en el Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. En el momento en el que escribimos estas líneas, la última versión de la que disponemos es la del 25/05/2013, que ni siquiera ha modificado el texto de la anterior del 18/02/2013. Con todo ello, el Anteproyecto modifica la legislación municipal para adaptarse al artículo 135 de la Constitución, que en su nueva redacción de 2011, exige la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones públicas⁶⁶. Además, la consiguiente aprobación de la Ley Orgánica

⁶⁵ “En España, la generación de economías de escala se producen óptimamente en los 20.000 habitantes” (OLMEDA, 2012a: 192).

⁶⁶ Sobre el debate suscitado por la reforma constitucional del artículo 135, puede verse con más detalle la obra: ÁLVAREZ CONDE, E. y SOTO GALVÁN, C. (dirs.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Instituto de Derecho Público, Universidad Rey Juan Carlos, 2012.

2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, reclama nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para este ajuste de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos, entre otros. No quisiéra entrar en el debate generado sobre si estos principios deberían o no tener un reflejo constitucional, pues lo que sí que parece claro es que al margen de la polémica que ha generado la reforma constitucional, se debe salvaguardar el derecho a la mejor administración que aproveche todos sus recursos, constituyendo este hecho una obligación de los poderes públicos.

En definitiva, la reciente reforma persigue tres objetivos básicos: a) el primero, clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio “una Administración una competencia”; b) segundo, racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; c) y por último, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso para favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

En cuanto al primer objetivo de clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades y eliminar las competencias impropias, se pretende precisar aquellas que han de ser desarrolladas por los municipios diferenciándolas claramente de las estatales o autonómicas. Así, las competencias en materia de educación y sanidad de las Entidades locales pasarían a las Comunidades Autónomas. En cualquier caso entendemos que el legislador deja abierta la posibilidad con la siguiente redacción. “Las entidades locales sólo podrán ejercer competencias impropias, entendiendo por éstas las distintas a las competencias propias y a las atribuidas por delegación, así como desarrollar actividades económicas, cuando no se ponga en riesgo financiero la realización de las competencias propias, no haya duplicidades con las competencias autonómicas, y se garantice la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias o actividades económicas, respetando en todo caso el principio de eficiencia y el resto de los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. A estos efectos será necesario el informe previo de la Comunidad Autónoma en el que se señale la inexistencia de duplicidades y del interventor de la entidad local

sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias”. Lo que se entiende por riesgo financiero y eficiencia económica, su elasticidad y el margen de interpretación, puede llevar a situaciones similares a las que hemos tenido en los años pasados, de sobrecarga de competencias impropias sin la respectiva financiación. Entiendo por lo tanto que la propia indeterminación del Anteproyecto, que es precisamente lo que trata de corregir, no va sino a perpetuar ese cajón de sastre que son las competencias municipales.

En lo que atañe al segundo objetivo, no se prevé la supresión de municipios. En cualquier caso, sí que se suprimen las 3.725 Entidades Locales Menores existentes, y aquellas mancomunidades cuya sostenibilidad financiera no esté asegurada. Se trata de fomentar la agrupación de los mismos para la prestación de servicios⁶⁷ y el fortalecimiento de las Diputaciones provinciales. Sin embargo, no hemos encontrado en el Anteproyecto el proceso por el que se va a organizar y garantizar los servicios por parte de las agrupaciones y Diputaciones. Así como tampoco unas pautas claras para que las Diputaciones refuerzen su papel más allá de lo que están haciendo hasta el momento.

Por otra parte, se limita la creación de entes instrumentales para las entidades locales sujetas a un plan económico-financiero o a un plan de ajuste a aprobar a más tardar el 31 de diciembre de 2013 (Disposición Adicional 5ª). En cuanto al régimen de las competencias delegadas (artículo 27 LBRL) se introducen dos novedades. Una, sólo se podrán delegar competencias cuando se mejore la eficiencia de la gestión pública, se contribuya a eliminar duplicidades y sea conforme con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Y dos, se vincula la delegación de competencias con la necesaria financiación de la actividad o servicio que se delega. De forma análoga, la decisión de las entidades locales de la gestión directa o indirecta de los servicios públicos (artículo 85.2 LBRL), ha de estar vinculada a la sostenibilidad y eficiencia, hecho que nos parece de Perogrullo incluir.

Para garantizar un control financiero-presupuestario más riguroso y transparente y como novedad, las leyes sectoriales, incluidas las autonómicas, que

⁶⁷ Según el Informe realizado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, presentado al Consejo de Ministros, sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, el Instituto de Estudios Fiscales considera que el coste per cápita en los municipios de menos de 5.000 habitantes es de 2.613,57 euros, mientras que en el caso de los municipios de más de 100.000 habitantes suponen 652,91 euros. De esta forma, el gasto en los municipios de 5.000 habitantes para ofrecer los servicios a los ciudadanos resulta cuatro veces más caro.

determinan las competencias propias municipales deben ir acompañadas de una memoria económica (artículo 25.4 LBRL). Esta memoria debe reflejar el impacto financiero sobre las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera del servicio o actividad de que se trate. Además, se fortalece la figura del interventor municipal quien dependerá funcionalmente de la Administración General del Estado, se ajustarán las retribuciones (tanto de personal técnico como de representantes electos) y se limitará el número de concejales a treinta y cinco como máximo (aquellos con dedicación exclusiva se limitan al 12%), en todos los municipios. El rol preponderante atribuido al interventor municipal tiene como objetivo realizar un control económico-administrativo más riguroso que, además permita por un parte homogeneizar los procesos (como los estudios de sostenibilidad financiera y eficiencia de las medidas emprendidas) y las Auditorías en el sector público, mientras que por otro, se favorezca la transparencia de la información económica-administrativa. La crítica que se realiza a esta iniciativa viene dada por el efectivo grado de autonomía que gozarán estos funcionarios del personal político local, pues éstos con facilidad pueden desvirtuar, o al menos reinterpretar en su conveniencia, el sentido de la reciente Ley, encontrándose los interventores con escaso margen para contrarrestar las prácticas políticas perversas. Así, no parece tan claro que éstos funcionarios habilitados de carácter nacional puedan emitir informes de legalidad y no tanto de oportunidad.

En cuanto a favorecer la iniciativa económica privada, puede parecer contradictorio con la intencionalidad de redimensionamiento del sector Público Local formado por gran número de entes, organismos, sociedades, fundaciones y consorcios públicos, que han ido proliferando en los últimos años, para racionalizar su número, profesionalizar su gestión y ahorrar costes. Pues no consideramos que realmente sea la mejor medida para conseguir tal objetivo.

Por último, quisiera resaltar también que aunque de forma limitada, la Ley 19/2013, de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, también hace mención a las Entidades Locales en la Disposición final sexta disponiendo límites a las retribuciones de sus miembros en el siguiente sentido: “Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado establecerán cada año el baremo al que habrán de ajustarse las retribuciones de los miembros de los órganos de gobierno de las Entidades Locales atendiendo al tipo de entidad local de que se trate, así como a criterios objetivos de población, circunstancias socio-económicas del entorno y otras circunstancias de carácter administrativo”.

CAPÍTULO VI. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA LOCAL EN ESPAÑA

1. La situación previa: del Estado al Municipio y la delegación supramunicipal

Durante la fase de transición preconstitucional, apenas se plantea el concepto de gestión tributaria⁶⁸, la acción giraba en torno al concepto de recaudación que se llevaba a cabo desde el ámbito de la Administración Central del Estado a través de unos recaudadores. El recaudador se trasladaba por los municipios para conseguir los ingresos de los impuestos y tasas y, éstos realizaban su actividad en base a los padrones y censos elaborados (desde el ámbito municipal) y que en la mayoría de los casos resultaban obsoletos⁶⁹. Los Ayuntamientos no tenían autonomía fiscal en lo que se refiere a la recaudación de bienes rústicos, urbanos y licencias fiscales⁷⁰.

La Constitución española de 1978, reconoce la potestad tributaria derivada (art. 133) así como la autonomía y la suficiencia financiera de los municipios (arts. 137 y 142)⁷¹. Con el desarrollo normativo constitucional, se trasladan las competencias

⁶⁸ Durante el período de la Transición Democrática, el protagonismo de la reforma política relega a un segundo plano la reforma administrativa. Por otro lado, tampoco parecía como prioritario iniciar cambios profundos y revoluciones en el sistema administrativo que contemplasen novedosas perspectivas en el planteamiento de lo que hasta entonces se venía desarrollando, con mayor o menor fortuna. “Ciertamente, la solidez de la organización heredada, en cuanto a preparación y profesionalidad, garantiza no sólo la regularidad de los servicios sino incluso ciertos niveles de calidad”. Por otra parte, “son conocidas, las deficiencias y disfunciones de la burocracia heredada del franquismo, tales como el patrimonialismo, la colonización de los sectores administrativos en beneficio propio, la autarquía o la ausencia de una carrera administrativa basada en los méritos y sus repercusiones en la disciplina y *ensimismamiento* de los servicios” (OLIAS DE LIMA, 2002: 374).

⁶⁹ El recaudador constituía una figura que, perteneciendo a la Administración Central, se coordinaba con la Administración Local. El método de recaudación que se venía aplicando era el siguiente: la población del municipio era avisada de la visita del recaudador al que se facilitaba una mesa de trabajo en una sala del Ayuntamiento, éste recibía a los ciudadanos que debían pagar sus impuestos y tasas a los que se les entregaba un comprobante o recibí de pago. El recaudador guardaba en montante de lo que se había cobrado en cajas de madera. Así iba completando su trabajo por todos los municipios del distrito que tenía asignado.

⁷⁰ Hasta 1985, las Corporaciones Locales se regían por la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, del Estatuto de Bases del Régimen Local, que precisamente por ser un instrumento de cambio desde la legalidad franquista, se ajustaba a un marcado carácter centralista que no reconocía la capacidad de autonomía y gestión de las Entidades Locales (ALBA y VANACLOCHA, 1997: 163).

⁷¹ Se extraen los artículos constitucionales citados por considerarse de relevancia. Artículo 133: 1. La potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante Ley. 2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales podrán exigir y establecer tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes. 3. Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse

tributarias del Estado a los municipios, primero, en lo que respecta a la vía ejecutiva (IVTM y tasas: agua, basuras (...)) y posteriormente, se extendería al resto de áreas de gestión. En cualquier caso, el poder tributario originario es el del Estado⁷², a quien por lo tanto, compete legislar sobre los tributos locales (art. 133.1 CE), encauzándose la potestad regulatoria de los Ayuntamientos a través de las ordenanzas municipales⁷³. Sin embargo y dada la compleja situación del inframunicipalismo ya descrita, resultaba una ardua tarea para los municipios adaptar sus estructuras administrativas a la competencia de la recaudación eficiente.

mediante ley. 4. Las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.

Artículo 137: El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Artículo 142: Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, quisiéramos destacar que “las Administraciones locales gozan de una autonomía diferente de las de las Comunidades Autónomas, pues mientras que la de éstas puede considerarse de política, la de aquellas sería meramente administrativa, limitada a los objetivos propios del ámbito local” (BELTRÁN, 1997: 283). En definitiva, “lo que define la autonomía de la Administración Local, a diferencia de la Administración Autonómica, es que el Estado es el garante directo de la misma” (ÁLVAREZ CONDE, GARCÍA-MONCÓ y TUR AUSINA, 2013: 453). Así, la autonomía constitucional reconocida a los municipios y provincias tiene un contenido de poder político, limitado y circunscrito a la atención de sus respectivos intereses. En el mismo sentido, se manifiesta Amparo NAVARRO FAURE (2013: 96), pues aunque la Constitución española no establece expresamente el principio de autonomía financiera, como sí lo hace para la Hacienda Autonómica (art.156.1), admite la plena existencia de la autonomía financiera de ambas Haciendas territoriales porque “el reconocimiento de una Hacienda Local supone, reconocer ante el público la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones de contenido económico, o lo que es lo mismo, un ámbito propio de recursos y de necesidades públicas, lo que supone que se trata de una Hacienda ordenada, al menos con criterios mínimos de autonomía financiera”.

⁷² A partir de la organización territorial reconocida en la Constitución, en nuestro país, coexisten tres niveles de Hacienda. La Hacienda Estatal, la Hacienda de las Comunidades Autónomas y la Hacienda Local. Tanto es así que, cada una de estas haciendas es titular de un sistema tributario, que complementariamente con otros recursos, tiene como finalidad fundamental la financiación de sus propios gastos públicos. En este contexto marcado por clasificación tripartita del sistema tributario español, los tres sistemas aparecen interrelacionados. En lo que respecta al ámbito local, la falta de potestad legislativa de las Entidades Locales y, el sometimiento del tributo al principio de legalidad, determina que sea la Ley estatal la que regule los aspectos esenciales del sistema tributario local (ALIAGA, NAVARRO y NÚÑEZ, 2007:189-190).

⁷³ Este instrumento normativo de las Corporaciones Locales es considerado de menor grado, como reglamento fiscal, si bien, cumplen básicamente tres funciones: a) Acordar la imposición y supresión de los tributos del municipio; b) Desarrollar los tributos municipales conforme a los elementos que la Ley delega en los Ayuntamientos; y, c) Establecer el régimen general de la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos. En el presente, estos reglamentos fiscales se desenvuelven en un marco jurídico prefijado en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en algunos aspectos de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local (Título VIII relativo a las Haciendas Locales) y, en la Ley 58/2003, General Tributaria (ÁLVAREZ CONDE, GARCÍA-MONCÓ y TUR AUSINA, 2013: 485).

De esta forma, y a pesar del cambio conceptual que suponía la nueva regulación de la Carta Magna, el proceso de recaudación seguía prácticamente inalterable, con la salvedad que los recaudadores de Hacienda pasaron a depender de los Ayuntamientos⁷⁴, heredándose el ineficaz modelo⁷⁵.

Así y hasta el año 1985, en el que se aprueba la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local (LBRL), la recaudación municipal se basaba en un modelo dual:

a) Por un lado, la Administración del Estado o la Diputación, en los casos que existiera Encomienda, recaudaba a los Ayuntamientos los grandes tributos como la Contribución Territorial Rústica, la Contribución Territorial Urbana, Licencias Fiscales de Profesionales y Artistas y de Actividades Comerciales o Industriales.

b) Por otro lado, los Ayuntamientos recaudaban el resto de deudas municipales (Circulación de Vehículos, Plusvalías, Multas, etc.) a través de los recaudadores privados.

En general, y para el caso concreto de la provincia de Alicante y, según D. Fernando Plaza⁷⁶, las deficiencias de la gestión tributaria municipal en los inicios postconstitucionales, dibujaba el siguiente panorama:

- a) La arcaica concepción del sistema tributario.
- b) La propia rigidez organizativa municipal que se trasladaba al proceso de la gestión.
- c) La diversidad municipal e inframunicipalismo.
- d) La politización excesiva de los procesos decisorios y de gestión municipal.

⁷⁴ Cuando desaparece la "Recaudación de Tributos del Estado", el personal que lo integraba pasará a depender de la Tesorería de la Seguridad Social, de Hacienda o bien de los Ayuntamientos, o en su caso, de los Servicios Provinciales de Recaudación si existía encomienda (RUEDA, 2001).

⁷⁵ El Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz establece que un buen sistema tributario ha de contener cinco propiedades: 1. *Eficiencia económica*: el sistema tributario no debe ser distorsionador, y no debe interferir en la asignación eficiente de los recursos y, si fuera posible, ha de utilizarse para garantizar la eficiencia económica; 2. *Sencillez administrativa*: los costes de Administración y de cumplimiento del sistema deben de ser bajos; 3. *Flexibilidad*: debe ser capaz de responder fácilmente (en algunos casos automáticamente) a los cambios de las circunstancias económicas; 4. *Responsabilidad política*: ha de ser transparente, en la medida que debe estar diseñado de tal forma que cada individuo pueda averiguar lo que está pagando y saber en qué medida el sistema refleja sus preferencias; 5. *Justicia*: entendida ésta en la manera de tratar a los diferentes individuos, considerando de forma similar a los que se encuentran en circunstancias parejas (equidad horizontal) y que obliga a pagar más impuestos a los que pueden soportar mejor la carga tributaria (equidad vertical) (STIGLITZ, 2002a: 483).

⁷⁶ Material suministrado por D. Fernando Plaza sobre los problemas de la gestión tributaria local en los inicios de la democracia.

- e) Los insuficientes sistemas de comunicación, intra y extra organizativos.
- f) Los problemas propios de las Administraciones Públicas.

Esta problemática derivaba en importantes consecuencias para los contribuyentes de los municipios puesto que, por una parte, la prestación de los servicios locales no satisfacía sus necesidades y demandas, y por otra, 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).

En realidad, sin suficiencia financiera no es posible la autonomía local, autonomía que no sólo implica hacer partícipe su componente financiero sino también su capacidad para el efectivo ejercicio de sus competencias materiales (CARPIZO, 2012: 80).

En el año 1985, se alumbró la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL) en la que, además de reafirmar la autonomía financiera y tributaria de los municipios, posibilitaba la delegación de competencias a otras Entidades Locales de ámbito superior (art. 106)⁷⁷. En este sentido, esta normativa vislumbraba que el pilar fundamental del nuevo planteamiento competencial propio de las Diputaciones lo constituirán las tareas de cooperación, asesoramiento y apoyo en temas económico municipales y en especial, en lo que respecta a la gestión tributaria, recaudatoria e inspectora, la mejora de los sistemas tributarios, el diseño de las políticas fiscales y la elaboración de informes económicos-financieros.

Los principales problemas que planteaba la diversificación de competencias de gestión tributaria para dar cumplimiento al art. 103.1 de nuestra Constitución que

⁷⁷ Artículo 106: 1. Las Entidades Locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas Locales y en las leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquella. 2. La potestad reglamentaria de las entidades locales en materia tributaria se ejercerá a través de ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos propios y de ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección. Las Corporaciones Locales podrán emanar disposiciones interpretativas o aclaratorias de las mismas. 3. Es competencia de las entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las entidades locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.

ordena a las Administraciones Públicas a cumplir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, se podrían resumir en las siguientes realidades (LAGO, 1994: 1568)⁷⁸:

a) La 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 todo ellos ante una ciudadanía que buscaba en el primer nivel administrativo, la respuesta a sus problemas (SUBIRATS, 1996: 19; CIAPETTI, 2010). Además, es más que comúnmente observado por la doctrina que, la distribución de competencias en gestión tributaria no ha correspondido con una paralela asignación de medios personales y materiales entre los nuevos entes encargados de las atribuciones. En lo que se refiere a las Corporaciones Locales, la insuficiencia de la dotación es una constante histórica (CAYÓN, 2006), de tal forma que no se favorece, precisamente con la debida eficacia, la asunción de las pesadas competencias gestoras en materia tributaria⁷⁹. En definitiva, “la falta de personal cualificado y especialmente preparado, implica que ni siquiera se puedan tratar los problemas existentes” (RODRÍGUEZ CASTAÑO, 2009: 863).

b) El incremento de la presión fiscal indirecta. Este principio está en íntima relación con el imperativo de la creación de Administraciones tributarias locales *ex novo* coexistiendo por parte del Estado la misma estructura organizativa. Esto produce un encarecimiento notable de la gestión tributaria, lo que puede ocasionar, un fuerte incremento de la presión fiscal indirecta para el ciudadano contribuyente, que además

⁷⁸La problemática que suscita la delegación de competencias por parte del Estado a los entes territoriales inferiores, no sólo es asimilable al ámbito local, sino que de hecho también es extrapolable al de la Administración Autónoma (DOMÍNGUEZ-BERRUETA y LÓPEZ, 1994; LAGO, 1994).

⁷⁹ Una de las consecuencias más directas de las carencias de personal en la gestión económico-financiera es precisamente su falta de control, dado que la ausencia o insuficiencias de ésta genera disfunciones en la totalidad de la gestión. En este sentido, son numerosos los pronunciamientos tanto del Tribunal de Cuentas como de las Cortes Generales quienes estiman que la infradotación es una de las causas determinantes de la rendición de cuentas insuficiente o deficiente (incluso de la no rendición) (RODRÍGUEZ CASTAÑO, 2009: 863).

debe atender a sus requerimientos y obligaciones formales derivadas de sus relaciones con varias Administraciones.

c) El fraccionamiento de la información tributaria relevante. Incluso antes de la descentralización de las competencias, estando la aplicación de los tributos encargada exclusivamente a la Administración General del Estado, la doctrina siempre había denunciado reiteradamente la excesiva tendencia de los departamentos administrativos a trabajar de forma hermética y cerrada y, así pues la falta de comunicación entre los distintos órganos tributarios era una constante (FUENTES QUINTANA, 1989). Es obvio que esta situación puede empeorar sensiblemente si los distintos órganos de gestión dependientes de distintas Administraciones Públicas se convierten en compartimentos estancos en los que no circula fluidamente la información que unos tienen y otros necesitan. En cualquier caso, resultan 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 interadministrativa.

Pero, las indudables ventajas que la autonomía financiera de los Entes Locales reporta, no puede quedar oscurecida por los inconvenientes que genera (MIRAPERCEVAL, 2000). Por eso, se planteaba como preciso salvar los obstáculos, aprovechando la mayor proximidad al ciudadano que incorpora la descentralización para conseguir “un mayor control de los contribuyentes y una mejor identificación de los mismos con su administración en general y, con la administración financiera en particular” (GONZÁLEZ VÁZQUEZ, 1999: 101). De esta forma, como la situación de ineficiencia administrativa no pasaba inadvertida y para hacer compatibles los beneficios e inconvenientes de la descentralización, tanto desde la Federación Española de Municipios y Provincias como desde la Dirección General de Política Municipal, se promueve concentrar en el ámbito provincial la gestión de tributos de los municipios⁸⁰. Así, se pretende dar coherencia a diversificación de competencias racionalizando la distribución en aras de minimizar los inconvenientes que genera pero manteniendo o incluso reforzando, todas las ventajas que reporta.

⁸⁰ Se trata, en definitiva, de avanzar en el cumplimiento de los principios constitucionales que han de considerarse prioritarios por la Administración Pública, como son los de eficacia, descentralización y coordinación (Artículo 103 de la Constitución española) (LAGO, 1994: 1372).

Tanto es así que, a partir de ese importante año para el régimen local, 1985, todas las provincias comenzarán su andadura, para adaptarse al nuevo modelo de delegación y, se procedió al diseño y posterior constitución de los Servicios Provinciales de Recaudación de todas las provincias españolas dependientes de sus Diputaciones (con la excepción de los territorios de Baleares, Canarias, País Vasco y Madrid).

2. El modelo de la delegación de las competencias tributarias

2.1 El papel de la provincia en el entramado municipal

La ya descrita realidad del complejo entramado municipal español, caracterizado por el minifundismo supone un gran obstáculo para que los Ayuntamientos puedan desarrollar tanto el principio constitucional de autonomía (art. 137 CE) como los administrativos de descentralización y subsidiariedad (art. 2 LBRL) a la hora de gestionar y desempeñar con eficacia las competencias asignadas en la citada ley (art. 25 y 26).

Las limitaciones a la aplicación efectiva de los principios de descentralización y subsidiariedad, en el disperso y heterogéneo mapa local español, 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”⁸¹ (SOSA WAGNER, 2002: 66), dotan de sentido y funcionalidad a las configuraciones territoriales supramunicipales que despliegan su abanico de inmensas posibilidades en la prestación de servicios a los Ayuntamientos.

En este mismo sentido, cabe destacar que “un municipio por debajo de los 20.000 habitantes no es económicamente viable ni eficiente y, en España hay más de mil municipios con menos de 100 habitantes”⁸² (TAMAMES, 2012: 191). Resulta pues imprescindible para abordar las profundas desigualdades que se dan entre municipios,

⁸¹ En el mismo sentido se manifiestan BALLART y RAMÍO (2000: 298), ya que la mayoría de los entes locales representados por los miles de municipios que hay en España desarrollan muy pocas actividades y, en muchos casos, no consiguen sin ayuda alcanzar los servicios mínimos que exige la ley.

⁸² En este mismo sentido, como apunta José Manuel Ruano, es frecuente que las leyes sectoriales de las Comunidades Autónomas, tomen como referencia el criterio de población de 20.000 habitantes para atribuir las competencias a sus municipios (RUANO, 2002: 148).

más aún que entre las propias regiones (ALARCÓN y PEÑARRUBIA, 2012: 25), la búsqueda de criterios e instituciones homogeneizadoras.

En definitiva, como ya se ha comentado en el capítulo anterior, el extenso número de entes político-administrativos del ámbito local, explica la fragmentación de las entidades puramente administrativas y, la necesidad de crear organizaciones interpuestas que respondan a los problemas de los municipios más pequeños, como además del papel asignado a las Diputaciones, las Comarcas, las Mancomunidades y los Consorcios (BALLART y RAMÍO, 2000: 304; IEF, 2002: 23; RUANO, 2002: 148; OLMEDA, 2012a: 175).

La LBRL⁸³ establece que para hacer efectiva la autonomía reconocida constitucionalmente a los entes locales (arts. 9 y 103 CE), la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, debería salvaguardar a los municipios, Provincias e Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente a su círculo de intereses (art. 2 CE), convirtiendo al ciudadano en el eje de la gestión local. Así el objetivo primordial de esta regulación consistió en fijar unos criterios para que, tanto la legislación estatal como autonómica, pudieran concretar las competencias a desarrollar por las Corporaciones Locales, ya que no se había así establecido en la Norma Fundamental de 1978.

Posiblemente, el retraso en vislumbrar esta ley no fue un hecho fortuito: más de seis años desde la aprobación de la Constitución y de dos desde el cierre del proceso autonómico⁸⁴ dado el protagonismo y polémica que había desempeñado este proceso, tanto en el debate político como en el jurídico preconstitucional, hacía impensable regular el régimen local hasta la implantación (más o menos efectiva) del nuevo orden de las Autonomías pues este sin duda debía de generar modulaciones en la concepción y competencia de los demás niveles territoriales existentes (FERNÁNDEZ-CORONADO, 2002: 17).

De hecho, según OLMEDA (2012) los gobiernos locales se han convertido en una especie de “pariente pobre” de las nuevas instituciones democráticas. En sus inicios, se

⁸³ Esta Ley ha sido objeto de numerosas reformas parciales, entre las que destacan como más importantes: la Ley 11/1999, de 21 de abril, dentro de las medidas para el desarrollo del Gobierno Local, impulsado por el gobierno de la nación en el marco del denominado Pacto Local y, La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la Modernización del Gobierno Local.

⁸⁴ Durante el período comprendido entre 1978 y 1985, las Corporaciones Locales tuvieron que gestionarse y adaptarse a la nueva organización territorial realizando verdaderos esfuerzos mediante la anacrónica legislación preconstitucional de 1955: *La ley de Bases del Régimen local, de 24 de junio de 1955*.

retrasó la celebración de las primeras elecciones locales hasta 1979, con sus consiguientes consecuencias sobre el cambio político que se estaba realizando y, después, el protagonismo asignado a las Comunidades Autónomas no ha permitido prolongar el proceso de descentralización política hasta su meta lógica, que llevaría a una descentralización posterior de competencias y recursos hacia las entidades locales, una vez disminuido su número y consolidado un tamaño mínimo de población adecuado a sus características territoriales⁸⁵.

Mientras la LBRL establece un elenco de competencias expresamente atribuibles a los municipios (arts. 25 y 26), no hace lo mismo con las competencias provinciales y, consecuentemente, remite la concreta atribución de sus acciones al legislador estatal o autonómico, a través de las leyes sectoriales. En otro sentido, se reconoce que se “cuenta con elementos satisfactorios en el texto de la Ley como los de capacidad de gestión, características de la actividad, máxima descentralización administrativa de los ciudadanos; todos ellos asimismo valores constitucionales (arts. 9.2 y 103 CE)” (FERNÁNDEZ CORONADO, 2002: 17).

La LBRL modificaba sustancialmente la naturaleza de la Administración Provincial, al diluir su papel protagonista en competencias o servicios sociales de alto contenido finalista (como sanidad, beneficencia, carreteras, promoción económica(...)) que tradicionalmente habían desarrollado para dotarlas de un nuevo rol, que será su objetivo principal y central: asegurar y cooperar con los municipios en el ámbito de sus competencias. De esta forma, los destinatarios de la actuación de la Administración provincial ya no será tanto el *ciudadano* sino más bien el *municipio* (RUEDA, 2001: 17).

Así también la LBRL prevé y se hace eco de la costosa realidad en que se encuentran muchos de los municipios para hacer efectivas sus competencias, al diseñar un mecanismo de asistencia supramunicipal a cargo de otras Administraciones Superiores y especialmente de las Diputaciones. Así el artículo 26.3 LBRL especifica “la asistencia de las diputaciones a los municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así como la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las

⁸⁵ Este argumento es generalmente aceptado por la doctrina especializada en el estudio de la Ciencia de la Administración en España, y así, “las administraciones autonómicas han sido beligerantes con el poder local y, acostumbradas a una fuerte dinámica de crecimiento han intentado también asumir competencias propias de las administraciones locales. Algunas provincias han visto perder ámbitos importantes de actuación asumidos actualmente por las administraciones autonómicas y, muchos municipios han pasado a competir con desventaja con las comunidades autónomas en funciones que les son propias” (BALLART y RAMÍO, 2000: 299-300).

funciones públicas a las que se refiere el número 3 del artículo 92⁸⁶ de esta Ley “(secretaría, contabilidad, tesorería y recaudación). De esta forma la LBRL reformula la institución provincial en dos fases: la primera, cuando asigna como fines de la provincia aquellos destinados a “garantizar los principios de solidaridad y equilibrio interterritorial en el marco de la Política económica y social” (artículo 31) y, la segunda, al representar un cuadro de competencias asumibles por las Diputaciones Provinciales (artículo 36) entre las que destacan: “la coordinación de los servicios municipales entre sí, asistencia y cooperación a municipios, prestación de servicios públicos de carácter municipal y el fomento y administración de los intereses particulares de la provincia”.

Como instrumento fundamental para el logro de estas dos obligaciones, la Diputación aprueba anualmente un “Plan Provincial de obras y servicios de competencia municipal” con la finalidad de asegurar el acceso de la población a los “servicios mínimos de competencia municipal” (artículo 36.2a LBRL).

“Aunque desde el punto de vista técnico-jurídico ésta fórmula es bastante criticable, ya que mezclan innecesariamente fines y competencias y a la postre, se desconocen el círculo de participación de las Diputaciones, no es menos cierto que una variación interpretativa de ambos preceptos acierta a dar una nueva imagen institucional de la provincia y por ende de la Diputación” (BASSOLS, 1996: 396).

En cuanto a las competencias asumibles por las Diputaciones, la LBRL establece dos órdenes distintos de competencia y, asigna sus respectivos instrumentos de actuación. De esta forma cabe hablar de *núcleo competencial definido* y *núcleo competencial definible*. Es la legislación básica estatal la que expresa los términos del núcleo competencial definido en el artículo 36.1 de la LBRL y los artículos. 26.4 y 31.2 de la LBRL. Por otra parte, en los artículos. 2, 7 y 8 de la LBRL se definen las reglas y principios que deberá tomar en cuenta el legislador sectorial y que por ende constituye, el núcleo competencial definible.

El núcleo competencial definido queda así establecido por el artículo 36.1 de la LBRL, según el cual serán competencias propias de las Diputaciones Provinciales:

⁸⁶ El Artículo 92 de la LBRL, ha sido derogado por la Disposición Derogatoria única, e) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, de Estatuto del Empleado Público. En cualquier caso, la asistencia jurídica, económica y técnica que la Diputaciones Provinciales (y las propias Comunidades Autónomas en el caso de ser uniprovinciales) deben prestar a las Corporaciones Locales, en función de la legislación aplicable en materia de régimen local, implica, entre otros aspectos “la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones de secretaría, control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera, presupuestaria y contabilidad, tesorería y recaudación” (RODRÍGUEZ CASTAÑO, 2009: 866).

- a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a la que se refiere el art. 31.2 a) LBRL⁸⁷.
- b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.
- c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.
- d) En general, el fomento y la administración de los intereses particulares de la provincia.

Se muestra, que las competencias provinciales hasta aquí señaladas corresponden, a su carácter de agrupación de municipios. Así queda sentado que la naturaleza y fin primordial de la Diputación Provincial, es convertirse en ente para la proyección territorial y apoyo logístico de los municipios.

Pero no por ello, la LBRL ha de olvidar la posición del propio ente provincial como parte de la propia división territorial, y así, también considera competencia propia de la Diputación Provincial:

- e) El fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

Resulta difícil justificar esta indeterminación legislativa sobre cuáles son los intereses peculiares de la provincia. La función constitucional otorgada a la LBRL, debería garantizar que ésta correspondiera, cuanto menos, con unas competencias locales lo más concretas posibles (GARCÍA ROCA, 2000).

Pero la realidad diseña una ley vaga en material provincial y con una excesiva vocación municipalista en sus competencias provinciales, configurando por ende a las Diputaciones, como verdaderos “Ayuntamientos de Ayuntamientos” (MIRA-PERCEVAL, 2000: 23)⁸⁸. En este sentido, la legislación traslada el sentir general de la provincia como

⁸⁷ Coherentemente el artículo 31.2 de la LBRL, exige a las Diputaciones provinciales garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal en su territorio y, en particular, “asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal”.

⁸⁸ En cualquier caso, Mira-Perceval, quiere señalar que no considera correcta la interpretación sobre el carácter reductor de las competencias provinciales de la ley de 1985 en comparación con la de 1955, pues esta última pone en práctica el artículo 141 de la Constitución al enmarcar la provincia dentro de la Administración Local como “agrupación de municipios”(MIRA-PERCEVAL, 2000: 23).

mera integradora de municipios, en la que se subraya la carencia de poderes efectivos (MORELL, 1984).

Esta posición del ente territorial intermedio en el entramado organizativo estatal, incluso, podría llevar (erróneamente) a interpretar que “no existe un interés provincial con sustantividad propia y diferenciado del interés municipal. Por tanto la atribución de sus competencias deberían ser aquella cuya gestión o acción sean más aconsejables realizarlas desde el ámbito provincial: como por ejemplo: actuaciones de protección ambiental, turismo, coordinación de planificación urbanística, gestión tributaria o transporte que por el necesario grado de coordinación que requieren, aconsejen su gestión a nivel provincial” (CARBALLEIRA, 2002: 16).

En este sentido, se hace evidente que uno de los ejes fundamentales del nuevo esquema competencial propio de las Diputaciones lo constituyen las tareas de cooperación, asesoramiento y apoyo en temas económicos y municipales, y más concretamente (RUEDA, 2001: 17):

- a) La gestión tributaria, recaudatoria e inspectora
- b) La mejora de los sistemas tributarios
- c) La evolución y el diseño de las políticas fiscales
- d) Los estudios económicos-financieros
- e) Así como cualquier otro que se pudiera considerar sobre el desarrollo económico y financiero.

Los principios sobre los que se asienta la atribución de competencias provinciales, están delimitados a su vez, en el artículo 2 de la LBRL y son “los de participación, descentralización y servicio al ciudadano”. Asimismo también se recoge “su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses”, luego los legisladores sectoriales serán los que definen cuales serán estos asuntos que afectan directamente “de conformidad con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”.

El pragmatismo dota de sentido a los niveles territoriales intermedios en aras de lograr la real aplicación de los servicios públicos en consonancia con los principios de eficacia, eficiencia y economía. Es más, “en un entorno globalizado, los gobiernos locales no pueden permitirse tomar decisiones y poner en práctica las políticas públicas locales dentro del tradicional entramado administrativo (...) sino que tienen que tender a construir y fomentar un partenariado sólido con el sector privado y el tercer sector en el

que cobre especial relevancia el papel de las Diputaciones Provinciales” (REIG y PÉREZ, 2008: 248).

En resumen, las Diputaciones españolas ofrecen fundamentalmente soporte técnico, económico y tecnológico a los Ayuntamientos para que puedan prestar servicios locales con la mayor calidad posible, al tiempo que coordinan los servicios municipales y organizan servicios públicos de carácter supramunicipal. Se trata, en definitiva, de gobiernos con ciertas competencias y autonomía para ejercerlas, pero con poca autonomía financiera y escasa potestad tributaria⁸⁹ (BOSCH y ESPASA, 2008: 24).

2.2 El modelo de delegación

2.2.1 El planteamiento jurídico

El modelo de delegación de competencias de los Ayuntamientos en una instancia administrativa superior, desemboca en dos vertientes de delegación: la primera, que denominaremos modelo de delegación general, que se aplica a las provincias que pertenecen a Comunidades Autónomas pluriprovinciales en el que las competencias locales se transfieren a la provincia; y el segundo, modelo particular en el cual los municipios pertenecen a una Comunidad Autónoma uniprovincial.

El modelo de delegación de competencias locales de los municipios en una entidad supramunicipal (Diputación Provincial) que posee mayor capacidad de gestión se refleja en la LBRL (art.26.3). Asimismo, el artículo 36 de esta ley, prevé las competencias provinciales con un claro componente supramunicipalista (apartados a) a e) de este articulado).

Queda pues delimitado, legalmente y en el más puro sentido práctico la delegación de competencias de los municipios a la administración provincial.

⁸⁹ La estructura de los ingresos de las provincias españolas de régimen común (tanto los territorios forales como las islas gozan de un sistema financiero especial) contempla como principal fuente, las subvenciones corrientes (alrededor de dos terceras partes, en todos los años y para todas ellas), las subvenciones de capital, las participaciones impositivas y apenas residualmente, los impuestos, las tasas y otros ingresos de naturaleza pública. En definitiva, España pertenece a un modelo de financiación supramunicipal caracterizado por el escaso peso de los impuestos (junto con Alemania y Grecia), en el que hay un claro predominio de las transferencias como fuente de financiación (BOSCH y ESPASA, 2008: 47).

En el caso particular de las siete provincias que al tiempo se constituyen como Comunidad Autónoma⁹⁰, la delegación de competencias, también se realizará vía LBRL al asumir las Comunidades Autónomas uniprovinciales y la foral de Navarra “las competencias medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las Diputaciones provinciales. Se exceptúa la Comunidad Autónoma de Islas Baleares en los términos de su estatuto propio” (art.40 LBRL). La excepcionalidad de las Islas Baleares, se concreta en la organización y funcionamientos de los Consejos Insulares (art. 40.3 LBRL).

El caso especial a tratar son las competencias trasferidas de las Haciendas locales. La Constitución española (art. 142), al reconocer el principio de autonomía de las Haciendas locales postula que “se nutrirán fundamentalmente de los tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas” al tiempo que contempla el carácter derivado de la tributación (art. 133). Además la Carta Magna considera también que las Comunidades Autónomas puedan actuar como delegada en gestión de tributos (art. 156.2).

Se recuerda que en general, la financiación local, se regula en el Título VIII de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local y, fundamentalmente, en el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo que derogó la antigua Ley de Haciendas Locales de 1989.

Los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera, se recogen tanto en la Ley de Bases del Régimen Local como en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

El principio de autonomía de las Entidades Locales, referido a los ingresos locales, ha sido entendido como la capacidad de éstas entidades para decidir el volumen y la estructura de sus ingresos financieros fundamentado en el reconocimiento legislativo de potestades normativas locales sobre determinadas figuras impositivas que permiten a los municipios (y también provincias) el establecimiento de los tipos de gravamen que han de aplicarse dentro del territorio de la demarcación. De esta forma, se

⁹⁰ Este apartado se refiere al caso general de Diputaciones Provinciales de las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, pues representan a 43 provincias del total de 50 en las que está ordenado nuestro territorio. En las otras 7 provincias restantes, que constituyen el régimen de Comunidad Autónoma uniprovincial (Asturias, Cantabria, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra), el papel competencial de las Diputaciones Provinciales y por ende, las actuaciones y servicios que corresponden al territorio provincial, serán asumidas por la Administración Autonómica (Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, art. 9).

responsabiliza a las Corporaciones Locales de la cifra de ingresos presupuestarios que obtendrán por medio de sus propios impuestos, de manera que la suficiencia de sus medios para cubrir sus gastos no es sólo responsabilidad del Estado y de las Comunidades Autónomas, sino que se comparte con todas las esferas de gobierno interesadas (CAYON GALIARDO, 2002: 734).

La gestión de los ingresos que reciben las Entidades Locales derivados de sus impuestos es de gran importancia para éstas, en la medida que son las principales fuentes de financiación de la que disponen. Discernir cual es la mejor vía para optimizar la recaudación se considera parte de sus decisiones estratégicas: lo primero que la Entidad Local debe dilucidar es la conveniencia de la gestión de sus tributos.

Además y en lo que se refiere a las competencias de las Haciendas Locales, el artículo 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 en otras Administraciones Locales de ámbito superior, articulado avalado también por la normativa recogida en el artículo 7 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

2.2.2 El marco político y administrativo

Aprobado pues el marco jurídico para que los Ayuntamientos deleguen competencias en lo que se refiere a la gestión y tributaria y recaudación, sólo faltaría por delimitar el marco político y administrativo por el cual se transfieran esas competencias⁹¹.

Para ello, el Ayuntamiento en cuestión, ha de llegar a un acuerdo que debe ser aprobado en su Pleno, sobre que tributación es la que les interesa transferir así como los

⁹¹ Uno de los fenómenos comunes desde la perspectiva de la gestión pública unida al fenómeno de la modernización desde un modelo de Estado y sociedad, es el de la desconcentración funcional y descentralización territorial. Por desconcentración funcional se entiende, en este contexto, el proceso de traspaso de competencias, dentro de una misma administración territorial, sobre una función determinada a una organización pública creada a tal fin, con atribución o no de personalidad jurídica, para que tome la responsabilidad del cumplimiento de unos objetivos concretos dotándola de la mayor flexibilidad y capacidad de gestión. Por otra parte, la descentralización territorial sería el traspaso de competencias desde una Administración Pública de ámbito territorial superior una o varias de ámbito inferior (VILLORIA, 1996: 17). Así la delegación de competencias municipales, en un organismo provincial, sería un caso de centralización territorial, a pesar de ir en dirección contraria a la generalmente manifestada. Pero si a su vez, la Diputación Provincial decide configurar un organismo autónomo especializado, se daría el caso simultáneamente de descentralización funcional.

procedimientos de la gestión que serán delegados a la administración superior. El acuerdo de delegación debe hacer referencia a los siguientes puntos (Guía de La Fiscalidad Local, 2003: 38): el tributo o los tributos cuyas competencias son objeto de delegación, la facultad o facultades que se delegan, la fecha de inicio de la delegación, modo y plazo para la entrega del importe recaudado en el caso de delegación de la recaudación, precio a satisfacer por la entidad delegante por la delegación de competencias, procedimiento para efectuar la delegación, acuerdo del pleno de la entidad delegante, aceptación por el ente delegado, bien por el pleno de la corporación del Ente Local o por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, según el caso, y por último, la publicación para general conocimiento en los Boletines Oficiales de la Provincia y de la Comunidad Autónoma.

En el caso de Comunidades Autónomas pluriprovinciales, el Pleno de la Diputación ha de aceptar en su pleno por mayoría simple la gestión de las competencias delegadas.

Al ser la recaudación un servicio público que requiere ejercicio de autoridad⁹², la LBRL⁹³ (art. 85.2), señala que 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) La Sociedad Mercantil Local

⁹² Tal y como señala el propio Tribunal Constitucional, el concepto de autoridad es “harto impreciso en nuestro sistema jurídico” (STC 143/1985-F.J 5º). En cualquier caso, lo que se deduce de esta sentencia es que “toda actividad administrativa cuyo desarrollo de lugar a la emanación de actos administrativos, en el ejercicio de sus potestades y con sometimiento al Derecho Público implica, sin excepción, ejercicio de autoridad. No se limita, por tanto, el ejercicio de autoridad al uso de la coacción directa sino que debe incluir la emisión de actos administrativos o, lo que vienen a ser las manifestaciones típicas del poder público (BARQUERO, 1991: 132).

⁹³ La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la Modernización del Gobierno Local en materia de servicios públicos locales, incorporó una nueva redacción del artículo 85, aportando una nueva definición de servicio público local además de una nueva clasificación y alteración de las distintas formas de gestión del mismo. Distintas voces críticas pueden considerar anticonstitucional la redacción de los artículos 85 bis y ter incorporados tras la Ley de Modernización del Gobierno Local dada lo prolijo de su regulación para los Organismos Autónomos Locales, incluso determinando ciertos contenidos de sus Estatutos, pues se entiende que está exhaustividad vulnera la propia potestad y derecho inherente de la auto organización local. La declaración de inconstitucionalidad de estos artículos está basado en el Dictamen 261, de 17 de febrero de 2004, elaborado por el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya.

La clasificación básica de los Organismos Públicos, que realiza la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y que se extiende en la LBRL (artículo 85), contempla a los Organismos Autónomos y a las Entidades Públicas Empresariales. La regulación en el ámbito local se recoge a su vez en el artículo 85 bis de la LBRL.

En cualquier caso sería interesante distinguir entre ambos tipos de Entes Instrumentales⁹⁴, y porqué se decide una u otra opción para la gestión tributaria. El artículo 43 de la LOFAGE establece una clasificación de los organismos públicos distinguiendo dos modelos básicos⁹⁵: a) Organismos Autónomos⁹⁶, aquellos que realizan actividades fundamentalmente administrativas, se someten plenamente al derecho público y, tienen encomendada en régimen de descentralización funcional la realización de actividades de fomento, de prestación o de gestión de los servicios públicos y, b) Entidades públicas empresariales, que también realizan actividades de prestación de servicios públicos o producción de bienes pero susceptibles de contraprestación económica, que generalmente se rigen por el derecho privado aunque, en diferentes aspectos de su funcionamiento y en el ejercicio de sus potestades administrativas, pueden estar sometidas al derecho público. Se deduce, por tanto, que la diferencia fundamental entre Organismo Autónomo y Entidad Pública Empresarial Local será la existencia de contraprestación o, específicamente, la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación.

Dado que el servicio público tributario local no tiene asociada contraprestación económica, quedaría pues descartada la posibilidad de Entidad Pública empresarial⁹⁷ y,

⁹⁴ La justificación de las entidades instrumentales se vincula a la existencia de necesidades de gestión específicas, en relación con determinados servicios públicos, que por su contenido altamente especializado, requieren de una organización independiente y de una gestión técnica separada, particularmente cuando suponen o pueden suponer de una gestión económica (GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, 2002: 385). “Esta novedad no es de extrañar, pues, el proceso de creación de estas entidades, en virtud de la cual se adoptan fórmulas distintas de gestión, más ágil y flexible, constituyen una prueba de la impotencia de la organización estatal convencional que ya no es capaz de hacer frente a las nuevas necesidades mediante las viejas fórmulas” (BAENA, 1976: 27).

⁹⁵ Las diferencias básicas entre Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales son las que establece la LOFAGE según los criterios de su régimen jurídico, las funciones que desempeñan y, el origen de sus fuentes de financiación (PÉREZ GUERRERO, 2001: 181).

⁹⁶ Realmente estos organismos a pesar de su denominación no son realmente autónomos, pues se trata de “puros mecanismos de gestión de tareas propias de la Administración central de la que dependen y de la que se inscriben” (CALVO, 2002: 539 citando a ARIÑO, 1998: 474).

⁹⁷ En este mismo sentido, “si bien puede considerarse que una sociedad mercantil cuyo capital sea íntegramente público pueda ajustarse a las necesidades derivadas de la gestión recaudatoria municipal, realmente, no está en consonancia con la asunción de competencias en materia de asesoramiento fiscal,

por lo tanto, sólo restaría a la Administración Provincial decidir cuál es la mejor forma de llevar a cabo esta gestión tributaria conforme a los principios economicistas propios de la NGP como del nuevo paradigma emergente del Nuevo Servicio Público (NSP). Los principios clásicos economicistas son las tres E's que se concretan en los objetivos de eficacia, eficiencia y economía, a las que el NSP complementa incorporando otros principios y herramientas, algo que he querido dar especial valor, como la equidad, el equilibrio, la ética pública, el empoderamiento ciudadano y la ecología administrativa.

Por lo tanto, la decisión de planificación de quién y cómo se va a llevar a cabo la gestión tributaria local de acuerdos con los nuevos paradigmas emergentes de la Administración Pública deberá corresponder a un criterio amplio y transversal; pero de hecho es político casi siempre.

En definitiva, las posibilidades que se abren en el modelo de delegación⁹⁸ de las competencias tributarias a la Administración Supramunicipal (SOSA WAGNER, 1995: 56) y por lo tanto, las distintas opciones a considerar en la decisión de gestionar las atribuciones delegadas son: la gestión sin organismo especializado por la propia Administración que recibe la encomienda o delegación, la modalidad de gestión indirecta que permita diluir las barreras impuestas por el art. 85.2 de la LBRL⁹⁹ y el Organismo Autónomo especializado.

elaboración de normas tributarias, tramitación de expedientes de índole económica de clara trascendencia jurídico pública, como son los presupuestos municipales, etc. Tampoco hay que olvidar que las funciones que pudieran serle atribuidas al ente gestor en relación con servicios finalistas deberá tener carácter medial, por lo que tampoco desde esta perspectiva cabe poner el énfasis en esta forma de gestión, apropiada para los servicios de carácter económico, entendidos éstos como los concernientes a la realización de actividades de naturaleza industrial o comercial" (DOMÍNGUEZ-BERRUETA y PÉREZ, 1994: 1122).

⁹⁸ Sólo se ha contemplado en el modelo de delegación a las Diputaciones y a las empresas colaboradoras puesto que aunque también son Entidades Locales, las Comarcas, las Áreas Metropolitanas o las Mancomunidades, la posibilidad de prestación del servicio estaría sujeto a la aprobación legislativa de la Comunidad Autónoma (art. 4 LBRL). Además que no se ha encontrado ningún caso en nuestro país, en las que la delegación se haya transferido a éstas entidades.

⁹⁹ Aunque existen argumentos críticos a la actuación de "empresas asesoras externas privadas colaboradoras en el procedimiento tributario y recaudatorio municipal", especialmente a lo que se refiere a su ámbito legal, se ha recogido esta fórmula en el esquema propuesto pues es una manifestación constatable de la realidad a la que se acogen los municipios. El razonamiento en contra se basa en las siguientes premisas: "Esas empresas no sólo llevan a cabo materialmente tareas reservadas por ley a funcionarios públicos (aunque formalmente el recaudador sea el funcionario municipal), lo que va en contra de la Ley 7/85, sino que con escaso o nulo control municipal disponen y manejan unas bases de datos de ciudadanos que requerirá una pronta intervención de la gerencia de la Agencia de Protección de Datos, al incluirse en ellas la relación de todos los propietarios de inmuebles y vehículos (a través del IBI, de las licencias de apertura, de la basura industrial o del ICIO), de determinados negocios jurídicos (transmisiones de inmuebles a través del IIVT o del IBI), de las cuentas corrientes (a través de las domiciliaciones o de los embargos de cuentas) etc. El hecho aún más grave cuando detrás de estas empresas hay entidades financieras, algunas de las cuales ofrecen directa o indirectamente servicios

2.2.2.1 El servicio público tradicional burocrático

En este caso, la gestión la realiza o la propia Diputación o Administración Autonómica con sus recursos y funcionarios, a través de convenio y competencias delegadas por los Ayuntamientos. La cesión que los Ayuntamientos realicen de sus competencias en Hacienda Local puede abarcar todos o algunos tributos locales y todos o algunos procedimientos de gestión y recaudación, en función del contenido del convenio suscrito. Como exponen SALVADOR y RIBÓ (2012), las Administraciones Públicas que prefieren esta opción son aquellas que ya han introducidos reformas hacia la flexibilidad de sus estructuras de personal que los equipararía con el sector privado en lo que respecta a los recursos humanos.

2.2.2.2 El servicio a través de empresa colaboradora (externalizado)

Se entiende por externalización al proceso organizacional de “transferir al exterior de una empresa, total o parcial, las actividades internas recurrentes permitiéndose así explotar simultáneamente sus ventajas competitivas y obtener una mayor variedad contractual entre productos y/o servicios” (WHITE y JAMES, 2003: 15). La externalización de la prestación de un servicio, forma parte de un proceso estratégico en el que se persiguen objetivos de incremento de valor y ventajas de competencia en las dimensiones económica y tecnológica (KAKABADSE y KAKABADSE, 2002: 189).

En un sentido estricto, la externalización al sector público se aplica a los supuestos en que la “Administración, titular de la competencia y gestora de la misma¹⁰⁰, decide confiar a otra organización, pública o privada, con o sin ánimo de lucro, la

recaudatorios a los Ayuntamientos: ¿Quién garantiza la confidencialidad de los datos?, ¿Es normal que tengan acceso total al registro de propiedades inmuebles, de vehículos, de actividades económicas, etc.?, ¿No utilizarán la información de morosidad con los Ayuntamientos como referencia para sus relaciones con sus clientes?, ¿Embargarán, vía funcionario municipal, por supuesto, las cuentas de sus propios clientes? Son preguntas que plantean importantes dudas” (RUEDA, 2001: 18).

¹⁰⁰Aunque la externalización al igual que la privatización son conceptos económicos que asimilan el concepto de competencia para tratar de mejorar la rentabilidad y calidad del servicio, se diferencian sustancialmente en que en la primera, la Administración Pública continúa siendo la titular y gestora del servicio. Los fundamentos básicos de la externalización es que el gobierno, en ningún caso estará obligado a la prestación directa del servicio, sino que su misión será de vigilar el mejor cumplimiento de los servicios a partir de las tareas de planificación, encargo, control y evaluación del agente prestador (OSBORNE y GAEBLER, 1994). Sin embargo, tanto funcionarios como sindicatos, tienden en general a considerar que la externalización es una forma encubierta de privatización y, que con disimulo pretende realmente reducir el papel prestador del Estado y el empleo público (OLÍAS DE LIMA; 2011: 1).

prestación de servicios que no son funciones fundamentales y que pueden realizarse a menores costes y con la misma calidad” (ALLI-ARANGUREN, 2006: 130). De hecho, es importante insistir en la idea 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 problemas de lo público (OLÍAS DE LIMA, 2011: 2).

Aunque para Peter Ferdinand DRUKER (2001), la externalización es y será un proceso creciente en nuestra sociedad, hay que tener en consideración que la externalización en el sector público requiere de un proceso más complejo que en el privado. Entre los requerimientos de la Administración Pública no sólo se utilizan los criterios de rentabilidad económica, sino que además se exige una experiencia en la gestión, una capacidad de innovación económica y, en definitiva, un conocimiento de los fines de los servicios públicos y de su régimen administrativo, muy distinto al puramente empresarial privado. Además, la Administración Pública necesitará de un proceso de formación y experiencia para establecer las bases, la dirección, el control, la supervisión y la evaluación de los resultados y de la calidad de los servicios prestados. Así a las razones por las que se recurre a esta forma de provisión, que conducen a una externalización exitosa en términos de resultados: eficiencia, eficacia y calidad de los productos (OLÍAS DE LIMA, 2011), habría que añadir los de equidad, equilibrio y ética en la prestación de los servicios, que garantizarían en todo momento los derechos de los ciudadanos.

En conclusión cabe aceptar que las posibilidades que ofrecen los partenariados dependen en gran medida de cómo se gestionen, tomando siempre en consideración que, la externalización requiere de un aprendizaje mutuo en el que ambas partes han de hacer frente a problemas e imprevistos varios. En definitiva, cualquier debate posible sobre las ventajas o inconvenientes de esta actividad concluye con la máxima que para que la *paraadministración*¹⁰¹ preste efectivamente servicios de mejor calidad y a menor coste, dependerá en gran medida del control que ejerza la administración sobre este sector. “Sin control no hay garantías de calidad y se pueden perder las posibles ventajas económicas” (BALLART y RAMIÓ, 2000: 339).

¹⁰¹Se entiende por “*paraadministración*” al conjunto de organizaciones privadas, con o sin ánimo de lucro, prestadoras de servicios públicos en el marco de la externalización (BALLART y RAMIÓ, 2000: 339).

Se debe recordar, la recomendación, y en algunos casos también obligación, de excluir de la externalización aquellas funciones esenciales y las que impliquen el ejercicio de potestades funciones superiores directivas (OCDE, 2006: 166).

Como se ha hecho constar, la organización administrativa de la mayoría de los entes locales no puede asumir, o bien en su totalidad o bien con las suficientes garantías de satisfacción, la gestión de sus servicios públicos y se ven obligadas a transferirlos a organizaciones privadas, aunque manteniendo la titularidad y la financiación pública. De todas formas, aunque a primera vista pueda parecer que la normativa y características organizativas de las empresas privadas las hace más apropiadas para prestar de forma eficaz y eficiente los servicios públicos, no hay que olvidar que, precisamente son las Administraciones Locales, las que reciben más presión de sus ciudadanos en la petición de unos servicios amplios y con altos estándares de calidad (BALLART y RAMIÓ, 2000: 340). Y que por ende, la externalización requiere de un proceso de valoración de análisis de costos y beneficios (que incluya tanto el punto de vista económico como el político) pues, en algunas ocasiones, puede resultar más adecuado mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas.

En el caso de la posible externalización de los servicios tributarios locales, conforme al artículo 85.3 de la LBRL, la gestión ha de estar controlada en última instancia por la Administración Pública y, además, las actuaciones de las empresas colaboradoras están limitadas a aquellas que no impliquen ejercicio de autoridad. Sin embargo, resulta muy frecuente en el mundo local la externalización de la gestión de los tributos (BALLART y RAMIÓ, 2000:341).

Así, ante esta posibilidad aparecen dos posibilidades¹⁰²:

a) Colaboración total: la empresa colaboradora aporta el *know how*, personal, recursos informáticos e incluso instalaciones.

¹⁰² Las posibilidades que se abren a la externalización han de estar contenidas en los contratos, teniendo en cuenta que está fase de negociación es quizás la más crítica de todo el proceso. En los contratos resulta fundamental ultimar tanto los detalles técnicos como los políticos o de responsabilidad. De esta forma, los requisitos esenciales que deben reunir los contratos de externalización son (OLIAS DE LIMA, 2005 citando a KAKABADSE y KAKABADSE, 2000; KELLEY y JUDE, 2005): a) Personal experto y especializado (con formación, conocimiento y solvencia acreditada) de la actividad, características y condiciones en las que se presta el servicio; b) Se recomienda que contengan especificaciones y descripciones claras y precisas de las características y condiciones del contrato; c) Establecimiento de estándares de calidad del servicio y de los sistemas de control y evaluación; d) Especificación de las posibles auditorías que puedan realizarse (fondo y periodicidad para no perder el control); e) Detalle de las condiciones para revertir la adjudicación del servicio o de la prestación.

b) Colaboración parcial: la empresa colaboradora sólo proporciona parte del servicio a la Administración Pública conforme a lo designado en el contrato de colaboración (en competencias y tributos) quedando el resto en manos de ésta.

Según SALVADOR y RIBÓ (2012), no queda claro que la externalización suponga un verdadero cambio en el modelo de gestión tributaria, a pesar de las presiones externas a la búsqueda de alternativas a la prestación directa. Las administraciones que suelen optar por esta fórmula son aquellas que se caracterizan por el *stress fiscal*¹⁰³ y su cercanía a las áreas metropolitanas pues es dónde existe mayor densidad de empresas prestadoras de estos servicios.

2.2.2.3 El Organismo Autónomo Provincial

La creación de un Organismo Autónomo Provincial¹⁰⁴ *ad hoc* específico para la gestión tributaria y recaudación de los ingresos municipales¹⁰⁵, permite a su vez las siguientes fórmulas:

a) Servicio desarrollado completamente por el organismo autónomo provincial. Ejemplos: La administración pone tanto los recursos humanos en la gestión y

¹⁰³ Para SALVADOR y RIBÓ (2012) el *stress fiscal* es el indicador que representa la situación financiera de cada municipalidad y sus dificultades específicas para el acceso al préstamo. En concreto y conforme a la normativa presupuestaria española, se calcula a partir del cociente entre el gasto consolidado y los pasivos reconocidos (intereses y amortizaciones de los capítulos 3 y 9 del presupuesto de gastos) y los ingresos ordinarios (capítulos 1 a 5 de ingresos consolidados). Este índice puede oscilar entre el 1% y el 33%.

¹⁰⁴ Los Organismos Autónomos Provinciales se regulan por la LBRL y por el RDL 781/1986 aunque norma fundamental serán sus Estatutos.

¹⁰⁵ Ambos casos de gestión de un servicio público, bien a través de organismo autónomo como el de externalización, constituyen un ejemplo de lo que OSBORNE y GAEBLER (1994) consideran “un gobierno catalizador en el que es preferible llevar el timón que remar”. Este importante axioma, recurrentemente citado por los investigadores y deseosos de cambios y mayor flexibilidad en la administración tradicional burocrática, se fundamenta en la premisa que las instituciones que crean gobierno no deben limitarse únicamente a la tarea de prestar servicios sino más bien ésta debe ser asegurar que se presten. La gestión privada de asuntos públicos es vista como una opción deseable por la sociedad en cuanto aporta mayor flexibilidad, competitividad y capacidad de gestión a los servicios. El significado de esta metáfora extrapolable a una embarcación proyecta que la administración como responsable tomadora de las decisiones políticas será la que lleve el timón y marque el rumbo mientras que será la organización que preste los servicios, la encargada de remar para que la embarcación progrese. Si bien es cierto que los postulados descentralizadores de la Administración tradicional han suscitado diversas críticas y también se postula un retorno al servicio neo burocrático, el fundamento de la selección de un organismo autónomo es precisamente la búsqueda de mayor flexibilidad en toda la gestión.

recaudación como los recursos técnicos e informáticos (software): Alicante (*Suma*) y Barcelona (Organismo de gestión Tributaria, OGRT).

b) Servicio prestado conjuntamente junto con empresa colaboradora (cesión total o parcial del servicio). Ejemplo: La Administración pone los recursos humanos (funcionarios) pero los recursos técnicos son comprados o desarrollados por empresas privadas.

Las Diputaciones que han asumido las competencias en gestión tributaria han seguido dos patrones claramente diferenciados: el modelo subsidiario de cooperación, y el modelo integral de cooperación (MIRA-PERCEVAL, 2000, 25). En el modelo subsidiario suelen concurrir las siguientes circunstancias:

a) Se configura como un modelo parcial tanto en procedimientos (ya que suele centrarse exclusivamente en la recaudación obviando el resto de fases como la gestión censal, mantenimiento de padrones y/o inspección) como en tributos (pues se centra básicamente en IBI e IAE e incluso olvida a los otros ingresos que por derecho público se pueden percibir).

b) Infrautiliza las extensas posibilidades de delegación diseñadas en la LBRL.

c) Los recursos técnicos y materiales no se actualizan con la periodicidad ni intensidad necesaria, renunciándose así a generar las economías a escala.

d) Los ciudadanos deben de seguir mantenimiento contacto con varias Administraciones para cumplir con sus obligaciones concernientes a la tributación local.

e) Por ello, es frecuente el *languidecimiento* de los servicios u organismos que desarrollan este modelo, de forma que se puede dar con relativa frecuencia, el reverso o la recuperación de las competencias de aquellos Ayuntamientos que en su día delegaron.

Por otra parte, el modelo integral de cooperación, presenta una serie de características comunes que lo diferencian del anterior y, que optimizan su funcionalidad:

a) El modelo busca la Gestión Tributaria Integral, pues gestiona todas las fases de todos los tributos locales, utilizando para ello todas las posibilidades que le confiere la LRHL.

b) Del mismo modo, aplica las posibilidades que la propia LRHL contempla sobre la delegación de competencias de la Administración General del Estado sobre la inspección y mantenimiento de los censos del IAE y el IBI, derivándose de ello importantes virtudes. Por un lado, los Ayuntamientos al unificar toda la gestión tributaria del IBI e IAE se posicionan mejor para llevar a cabo el control y la exigencia de las responsabilidades derivadas de la gestión. Los ciudadanos encuentran efectivo el principio de proximidad, al focalizar en una única Administración toda la tribulación local.

c) La prestación de servicios de asesoramiento en materia económica y tributaria, que incluye, la ayuda al diseño del sistema tributario que optimiza los recursos de los Ayuntamientos y la carga tributaria entre los ciudadanos.

d) La atención a las necesidades de liquidez de los municipios, bien negociando con entidades financieras créditos sobre los anticipos de la recaudación o bien, mediante anticipos propios sin que medien las instituciones financieras.

e) La participación y transparencia de y hacia los Ayuntamientos mediante sistemas que les permita en todo momento conocer y controlar la gestión que realiza el organismo en el que han delegado.

f) La descentralización en el territorio.

Considero importante y relevante destacar que este abanico de opciones (gestión propia, mediante organismo autónomo o externalización) puede ser exportable al ente municipal que no opta por la delegación a la institución provincial, pero que sí decide ceder competencias a un organismo autónomo local o contratar a una empresa colaboradora. De esta forma el panorama de prestación del servicio de gestión y recaudación municipal, quedaría plasmado en el siguiente cuadro:

Tabla VI.1 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 las competencias 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 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.

2.3 Las características de los Organismos Autónomos

La creación de empresas públicas como instrumento de desarrollo económico se sostiene sobre una larga tradición administrativa que arranca en España, especialmente en el ámbito local en el siglo XIX (VILLORÍA, 1996: 198). El número de entidades dependientes o vinculadas a las Administraciones Públicas territoriales es, en la actualidad, muy elevado, siendo bastante relevante su tendencia al continuo aumento, especialmente a partir de que el Estado constitucional se configurara en los tres niveles territoriales con sus respectivas administraciones: la central o general, las autonómicas y las locales (provinciales, insulares y municipales) (MARTINEZ-ALONSO, 2009 :3) y, el consiguiente desarrollo del Estado del Bienestar (BAENA, 2000). Estas personificaciones públicas instrumentales constituyen una prolongación funcional de las Administraciones

Públicas y, por ende, se pueden diferenciar en función de la Administración territorial de la que dependa o se encuentre vinculadas, encargándose de la prestación directa de servicios al ciudadano con una cierta autonomía de gestión¹⁰⁶.

En definitiva, son personificaciones instrumentales locales (conocidas por el acrónimo de PIL) aquellas entidades públicas de carácter derivado o no obligatorio, constituidas por un ente territorial local (municipio, comarca, provincia o isla) o bien mediante acuerdo entre entidades de este carácter, con la finalidad de ejercer actividades o prestar servicios públicos. Las razones para la creación de esta llamada Administración Instrumental, 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 una mayor autonomía y una mejora de los criterios de eficiencia, aunque ésta ha de demostrarse, pudiendo ser probada mediante su capacidad para generar ingresos propios para su sostenimiento (SOSA WAGNER, 2002).

La tipología de las PIL abarca a los Organismos Autónomos, las Sociedades Públicas, las Mancomunidades, los Consorcios y, a las Entidades Públicas Empresariales Locales¹⁰⁷.

Como se ha tratado con anterioridad, el servicio público de gestión tributaria y recaudación en su extensión más completa de la delegación, sólo puede ser llevado a cabo por un organismo autónomo, por lo que nos interesa el aspecto funcional de éstas entidades para ejecutar sus políticas concretas.

Se considera al Organismo Autónomo Local como una organización con personalidad jurídica propia ¹⁰⁸, y dotada de un presupuesto especial, de forma que su

¹⁰⁶ Aunque el origen y la proliferación de los entes instrumentales es un fenómeno complejo, no sólo en España sino también en el entorno internacional, que ha de considerar múltiples variables, se podría sintetizar que el sentido de estos organismos se tiene que buscar en el surgimiento de nuevas necesidades sociales y en la consiguiente asunción por parte del Estado de la responsabilidad darles respuesta (VILLORÍA, 1996: 205), pues se pone en evidencia que, un estado altamente burocratizado que no las aportaba (BAENA, 2000), junto con que la llamada entronización de la eficacia centra la búsqueda en la legitimación por resultados (GARCIA PELAYO, 1982) y, considerando que la elevación de la cuestión social (COTARELO, 1987) con el consiguiente desarrollo del Estado del Bienestar, instala la primacía moral de la cuestión pública sobre la privada.

¹⁰⁷ Ésta última modalidad ha sido añadida a la tipología tradicional a partir de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

¹⁰⁸ Se considera, en cualquier caso, que la personalidad jurídica de los Organismos Autónomos al depender en última instancia de la voluntad del Ente matriz, debe relativizarse al constituir una personalidad atenuada; es decir, disminuida tanto en la autonomía de gestión como en la autonomía patrimonial (DOMÍNGUEZ-BERRUETA y PÉREZ MARTÍNEZ, 1994: 1123).

patrimonio estará constituido, por un lado, por los bienes que la Entidad Local le decida asignar para el cumplimiento de sus fines y, por otro, mediante los recursos que el mismo organismo pueda adquirir (BAENA, 2000). En verdad, los organismos autónomos tienen una alta especialización técnica y autonomía, lo que les permite gestionar los servicios que requieran estas condiciones (BAÑÓN y JIMÉNEZ, 2008: 74).

Aunque los Organismos Autónomos Locales están regulados en la LBRL, su norma fundamental la constituirán sus Estatutos (PÉREZ MORENO, 1994) que deberán ser aprobados según las reglas de la mayoría simple por el Pleno de la Corporación, pues la cualificada (exigible para la adopción del acuerdo inicial referido a la gestión del servicio) no tiene por qué aplicarse a los actos posteriores dependientes de aquel.

En este sentido, las especialidades del Organismo Autónomo Local, recogidas en el artículo 85.1 bis de la LBRL serían:

a) En lo que se refiere a su creación, modificación, refundición y supresión, corresponderá al Pleno de la Entidad Local (ente matriz) que, por su carácter fundador, será además competente para aprobar sus Estatutos.

b) Los máximos órganos de dirección del organismo podrán ser unipersonales o colegiados. En cuanto a los órganos unipersonales se establece que “el titular del máximo órgano de dirección deberá ser un funcionario de carrera o laboral de las Administraciones Públicas o un profesional del sector privado, titulados superiores en ambos casos, y con más de cinco años de ejercicio profesional en el segundo”¹⁰⁹. El máximo órgano de dirección colegiado será el Consejo Rector que, podrá tener su máxima representación en un Presidente. La norma reguladora da a entender que ésta figura deba ser un cargo electo. De tal suerte, deberán de ser los Estatutos los que fijen los criterios que determinen los órganos de dirección (el número de órganos, de miembros, de dirección, etc.) que gozan de un amplio margen de discrecionalidad.

c) Sobre las condiciones salariales del personal, la LBRL deja claro que el organismo no es competente, por sí sólo, para fijar las condiciones retributivas, extremo que requiere su determinación previa por el ente matriz. Además, estarán sometidos a

¹⁰⁹En el proyecto de ley se exigían diez años de experiencia que, se redujeron a cinco en el Senado (enmienda núm. 217 del Grupo Parlamentario Popular, BOCG, S, 12, 11,2003-166-d), en el trámite de Comisión (Dictamen, BOCG, S, 17.11.20023-166.1). Por otra parte, el Grupo Parlamentario Socialista propuso eliminar la referencia al número de años para sustituirla por “probada experiencia” (enmiendas núm. 213, BOCG, CD, y 164, BOCG, S) (MARTÍNEZ-ALONSO, 2003: 115). Por otra parte, aunque la exigencia de la titulación superior hubiera generado cierta controversia en el debate, este requisito no admite excepción.

controles específicos sobre la evolución de los gastos de personal y la gestión de sus recursos humanos. Sin que se pretenda negar la legitimidad sobre los citados controles, no parece ni demasiado coherente con el principio básico de autonomía en la creación de una descentralización funcional, ni demasiado ajustado al sentido común, que sea un órgano con finalidad eminentemente política el que realice controles más propios de unidades técnicas (las de recursos humanos así se configuran) que deberán llevar elevar sus informes a los órganos de la entidad.

d) Los inventarios de los organismos autónomos constituyen inventarios separados de sus bienes, que han de integrarse en el balance general de la Administración matriz, cuya aprobación corresponde al Pleno de la corporación.

e) En cuanto a la contratación, será necesaria la autorización de la entidad local a la que se encuentren adscritos, para celebrar contratos de cuantía superior a las cantidades previamente fijadas por aquella¹¹⁰.

f) Por último, en lo que se refiere a otras especialidades, el articulado contempla que cualquier referencia efectuada en la LOFAGE a órganos estatales pueda extenderse a los órganos competentes de la entidad local.

En general, los organismos autónomos pretenden representar lo mejor y evitar lo peor tanto del ámbito público como del privado. Así, mientras mantienen la financiación pública con sus correspondientes controles y, en ocasiones, mantienen ciertos privilegios públicos, al tratar de evitar los controles burocráticos permiten el desarrollo de fórmulas de gestión privada, organizativamente más flexibles. El anhelo de los organismos autónomos es la búsqueda de organizaciones independientes y no controlada por el gobierno para gestionar servicios públicos de neutralidad partidista. Sobre su indeterminación y complejidad legislativa, es común elevar la confusión a la

¹¹⁰La normativa aplicable a los contratos en el sector público es la Ley 30/2007 de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (BOE 261 de 31 de octubre de 2007, modificada por Real decreto Ley 6/10, Ley 15/10 y Ley 34 /10). Las características más importantes de esta ley y sus posteriores modificaciones podrían resumirse en: a) Se inserta en un contexto fuertemente mediatizado por las normas supranacionales, en lo que se refiere a su adaptación a los requerimientos de las directivas europeas básicamente a la Directiva 2004/18/CE, 2007/66/CE ;b) Opera en un contexto jurídico relacionado con una variada tipología de sujeto; c) Define ampliamente su ámbito de aplicación, con el objetivo de su aplicabilidad a todos los sujetos del sector público; d) La búsqueda de la simplificación y mejora de la gestión contractual; e) Supone una revisión de la regulación de la gestión contractual con la finalidad de avanzar en su simplificación y racionalización y, disminuir los costes y cargas que recaen sobre la entidad contratante y los contratistas particulares. Las clases de contratos que contempla la ley son: a) Los contratos administrativos típicos (de obras, concesión de obras públicas, gestión de servicios públicos, suministros, servicios y de colaboración entre el sector público y el privado) (arts.5 a 19); b) Contratos administrativos especiales (art.19.1 b); c) Contratos administrativos mixtos (art.12) y, d) Contratos privados (art.20).

llamada “huida del derecho administrativo” (CLAVERO, 1991) aunque no parece que este problema¹¹¹ exista en *strictu sensu* con los organismos autónomos pues su regulación está expresamente recogida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, aunque sí puede darse esta huida de lo público en las empresas públicas y en los entes públicos (VILLORIA, 1996:209). Por otra parte, “la introducción de sistemas de gestión privada en el ámbito público, siempre y cuando se produzcan de manera coherente con la naturaleza de la gestión pública, no ofrece mayores problemas. Es más, me atrevería a afirmar que existe un núcleo básico de la gestión y dirección de organizaciones e instituciones que es común a la dirección privada y a la pública. (...) En el presente, parece que se está volviendo al primer plano a un nuevo Derecho Administrativo que es, en alguna medida, reacción ante los desaguizados producidos por esta alocada huida y también consecuencia de una nueva forma de aproximarse a los problemas que hoy se plantean en las Ciencias Sociales” (RODRÍGUEZ-ARANA, 2005: 95).

2.4 La decisión del modelo de delegación

Legalmente y a través de la LBRL queda establecido, por tanto, la posibilidad que sean las Diputaciones Provinciales las entidades responsables de la coordinación de los servicios municipales así como la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Ayuntamientos, haciendo especial énfasis esta función en aquellos de menor tamaño.

Ha quedado establecido legalmente que la gestión tributaria destaca entre las actuaciones que se posibilitan llevar a cabo desde una perspectiva provincial. Pero es importante establecer los motivos que instan a los municipios a delegar sus competencias de su hacienda, independientemente del modelo de prestación del servicio que escoja la entidad en la que delega.

¹¹¹ El Derecho Público existe para garantizar la autonomía de la Administración y, a su vez, proteger los derechos de los ciudadanos, aunque de facto, el propio Derecho Administrativo plantea algunas dificultades evidentes para su gestión eficiente. Con el objetivo de reducir las ineficiencias en el Sector Público, los gobiernos han potenciado las estructuras no sometidas a él; tendencia que la doctrina española de Derecho Público ha denominado como “huida del derecho administrativo”. Los problemas que genera la aplicación de estas técnicas denominadas como “down grid” (DUNLEAVY y HOOD: 1995) se pueden resumir en: a) la posible pérdida de poder de los representantes democráticos a la hora de decidir sobre la acción pública que les corresponde, y; b) el menoscabo del interés popular ante la falta de coordinación entre los sectores de gestión implicados (BAÑÓN y JIMÉNEZ, 2008: 69) En definitiva, el diseño de servicios públicos competitivos dotados con una mayor racionalidad económica que emulan al sector privado, tiene como problema obviar los principios garantistas y de seguridad del Derecho Público.

En la toma de decisión para elegir el modelo que mejor se adapte a sus intereses, el Ayuntamiento, debe considerar los siguientes aspectos (RUEDA, 2001: 19):

a) 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. Una característica relevante en el nivel local es precisamente la relación directa que existe entre el prestador del servicio y el usuario, lo que puede llevar a plantear la necesidad de individualizar el servicio, alejándose de los ámbitos más universales e indiferentes de la prestación centralizada. “Las burocracias locales difícilmente pueden mantener en vigor los esquemas weberianos de anonimato, indiferencia y despersonalización, que asumen mejor en servicios centrales” (SUBIRATS, 1996:24). Así pues, el Ayuntamiento de cara a sus ciudadanos, puede estar interesado en hacerse cargo solamente de la gestión y administración del gasto público mientras que cede la gestión de sus ingresos públicos a otra organización distinta.

b) 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 (BALLART y RAMIÓ, 2000: 339; OLÍAS DE LIMA, 2011).

c) El análisis de la eficacia y eficiencia¹¹². Conforme al criterio de *eficiencia económica*, el Ayuntamiento debe elegir la opción que permita maximizar los beneficios

¹¹²La 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 sólo considera el cumplimiento o intensidad de los objetivos preestablecidos, sino que éstos se realicen al menor coste posible, optimizando los recursos utilizados (GONZÁLEZ, 1999: 101). 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. Además, los principios económicos de eficacia y eficiencia deben conjugarse indefectiblemente con el principio de sometimiento pleno de toda Administración al ordenamiento jurídico (BARQUERO, 1998: 108).

con el mínimo coste posible, de acuerdo con las economías a escala en la provisión y en la prestación del servicio. En cualquier caso, se deberá tomar en consideración que “no siempre se va a encontrar una unidad territorial que se ajuste mejor a la eficiencia económica de todos los servicios al mismo tiempo” y que esta “es un criterio en continuo cambio dependiente de la evolución de los descubrimientos científicos y técnicos y de las innovaciones en infraestructuras” (PARRADO, 2012: 58).

Por otra parte y complementariamente, también conviene señalar los factores que inciden en la selección de la forma de gestión de un servicio público (BAÑON y JIMÉNEZ, 2008, 72), en este caso, sobre la prestación del servicio de la gestión tributaria local, a saber : a) la complejidad técnica; b) la extensión del servicio, entendida ésta no sólo hacia la superficie que ocupa sino que también, primordialmente contempla, el personal que requiere;c) el valor estratégico; d)la estabilidad económica, y; e) la necesidad de visión empresarial.

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: a) el ajuste al marco legal; b) el tratamiento adecuado de la información conforme a baremos de accesibilidad y confidencialidad; c) la capacitación y formación específica de los recursos humanos; d) la capacidad económica y financiera, e) los aspectos objetivos y subjetivos a valorar por el contribuyente; f) el ámbito de la jurisdicción aplicable para los embargos; g) la estabilidad del Ente Recaudador, y por último; g) la actitud de la Administración General.

2.4.1 El marco legal

Se ha de poner de manifiesto que el sistema tributario local y, más concretamente su gestión, se asienta sobre un entramado bastante complejo, que requiere de una permanente actualización y adecuación de sus estructuras para ajustarse a las constantes modificaciones legales, así como a las interpretaciones que los Tribunales puedan realizar a las mismas.

En primer lugar, cabe destacar los cambios y variedad de legislación tributaria, ligados inicialmente a su inevitable adaptación al entorno constitucional y, más tarde,

para acomodarse a las condiciones socio-económicas y a las necesidades del Estado del Bienestar. Entre las reglamentaciones de mayor relevancia se encuentran: la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria¹¹³, el Reglamento General de Recaudación¹¹⁴ y, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por otra parte, cabe destacar la reordenación del sistema tributario local a través el R.D. Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la

113 La Ley General Tributaria es el eje central del ordenamiento tributario, en la que se recogen sus principios esenciales y en la que regulan las relaciones entre la Administración tributaria y los contribuyentes. Las líneas de actuación que se plantea conseguir la Ley General Tributaria se dirigen hacia el refuerzo de las garantías de los contribuyentes y de la seguridad jurídica, la unificación de criterios en la actuación administrativa, el impulso de la modernización de los procedimientos tributarios potenciando también el uso de las nuevas tecnologías, el establecimiento de los mecanismos que refuercen la lucha contra el fraude, el control tributario y el cobro de las deudas tributarias y, por último, disminuir los niveles actuales de litigio en materia tributaria. La Ley se organiza de forma detallada y didáctica en cinco títulos. Los dos primeros, vienen a coincidir en la esencia original de la primera tributaria denominada Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, sobre disposiciones preliminares y generales aunque obviamente adaptado al nuevo ordenamiento constitucional y tributario. Por otro lado, el Título III regula los procedimientos de aplicación de los tributos, el título IV, la potestad sancionadora y, para finalizar, el título V trata la revisión de actos administrativos en materia tributaria (Exposición de Motivos, Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria).

114 El Reglamento General de Recaudación, según la Agencia Tributaria:

- Orden EHA/2027/2007, de 28 de junio, por la que se desarrolla parcialmente el Real Decreto 939/2005, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación, en relación con las entidades de crédito que prestan el servicio de colaboración en la gestión recaudatoria de la Agencia Estatal de-Administración Tributaria (BOE,9 julio 2007).
- Orden EHA/4078/2005, de 27 de diciembre, por la que se desarrollan determinados artículos del Reglamento General de Recaudación aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio (BOE, 29 de diciembre de 2005).
- Real Decreto 208/2002, de 22 de febrero, por el que se modifica el Reglamento General de Recaudación, aprobado mediante Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre (BOE,13 de marzo de 2002).
- Real Decreto 391/1996, de 1 de marzo de 1996,por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico-Administrativas (BOE, 23 de marzo de 1996).
- Real Decreto 939/2005, de 29 de julio,por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación (BOE, 2 de septiembre de 2005).
- Reglamento General de Recaudación.Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre (BOE, 3 de enero de 1991), Real Decreto 448/1995, de 24 de marzo (BOE, 28 de marzo de 1995). Texto Refundido.
- Resolución de 1 de junio de 1996 de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presidencia de la Agencia Estatal de-Administración Tributaria, por la que se dictan instrucciones en materia de suspensión de la ejecución de los actos impugnados en vía administrativa (BOE, 20 de junio de 1996).

Ley Reguladora de las Haciendas locales que derogó la antigua Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales que, por un lado, lo simplifica al eliminar las figuras tributarias arcaicas¹¹⁵, mientras que por otro, lo extiende al hacer partícipes a los Entes Locales del IBI e IAE, considerando además la multiplicidad de los conceptos tributarios que afectan al ámbito local (diversidad de impuestos, tasas, contribuciones especiales y precios públicos), introduce la corresponsabilidad fiscal (aunque tenuemente al permitir a los gobiernos locales modificar los tipos impositivos de sus impuestos dentro de unos límites) y, regula el producto de las operaciones de crédito como uno de los recursos de las Haciendas Locales.

La diversidad de conceptos impositivos en el ámbito local, tiene unas importantes consecuencias sobre la gestión tributaria que se debe llevar a cabo: a) la primera, la multiplicidad de instrumentos recaudatorios y lo ello implica, la proliferación de archivos, padrones, creación de documentos dirigidos a los contribuyentes, notificaciones, y en general, del trabajo administrativo; b) la segunda, la necesidad de incluir a un contribuyente en distintos padrones o vías de notificación suele aumentar la probabilidad de cometer errores administrativos o duplicidades, con el consecuente desconcierto y pérdida de credibilidad de los procedimientos administrativos por los afectados; y, c) el último hecho implícito a la diversidad de conceptos impositivos, es el que se deriva de que importe de las cuotas tributarias sea, frecuentemente, de escasa cuantía, especialmente en la vía de apremio, de tal forma que no resulte rentable su procedimiento desde el punto de vista administrativo, por producirse gastos superiores a las cantidad que se pretende recaudar (DOMÍNGUEZ-BERRUETA y PÉREZ, 1994: 1119).

De facto, el continuo desarrollo legislativo tributario ha generado una serie de consecuencias como: a) el incremento de las garantías del contribuyente; b) la posibilidad que éste solicite aplazamientos o fraccionamientos de sus deudas; c) el procedimiento de doble notificación antes de la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia¹¹⁶; d) las limitaciones para los embargos de cuentas corrientes según los

¹¹⁵ La doctrina y los expertos en la materia son unánimes, al considerar que el sistema financiero municipal diseñado a partir de la LRHL se caracterizó por la simplificación del sistema tributario local: los diez impuestos existentes se transformaron en los cinco actuales, tres de carácter obligatorio y dos de carácter potestativo (CHECA, 1999; ALBI, 2000a; NAVARRO y MARTÍN, 2012).

¹¹⁶ La publicación e inserción de anuncios en el Boletín Oficial de la Provincia de Alicante (BOPA) está contemplada en la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por prestación del servicio, publicada en el BOPA el 1 de febrero de 2007 y aprobada por el Pleno de la Diputación Provincial el 1 de diciembre de 2006.

límites del 1449 y 1451 de la Ley de Enjuiciamiento Civil si en las cuentas se ingresan salarios o pensiones; y, e) la reducción del plazo de prescripción de cinco a cuatro años (RUEDA, 2001: 21). La obligatoriedad de la notificación, las limitaciones a los embargos y las reducciones de plazos supone un encarecimiento de los procesos ejecutivos para la Administración tributaria.

Además, la Ley 11/2007, de 22 de junio de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, obliga¹¹⁷ a las Administraciones Públicas a su modernización, a la simplificación y racionalización de sus procedimientos, a la reducción de los expedientes que se tramitan en papel y, evidentemente de la burocracia (PLAZA y DE LA TORRE, 2010: 213) mediante el uso de los distintos canales que ofrecen las TICs.

En definitiva, la decisión estratégica sobre quién va a llevar a cabo la gestión tributaria, debe considerar cómo hacer frente a la complejidad de la gestión tributaria local (pluralidad de figuras impositivas), a la permanente necesidad de actualización de las modificaciones legales, a las dificultades de disponer de censos actualizados y reales, y a la adecuación a la normativa de la Administración Electrónica.

2.4.2 El tratamiento de la información

La creciente complejidad de información que acumulan las organizaciones públicas¹¹⁸ y el debate que la protección de la intimidad de la ciudadanía ha generado en la sociedad, ha obligado a la Administración Pública a un mayor control en la privacidad

¹¹⁷ Aunque la posibilidad de que la Administración y el ciudadano se pudieran relacionar por medio electrónicos, sin que fuera necesaria la presencia física, ya estaba contemplado en la Ley 30/1992, de 26 de diciembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), la revolución que supone la ley de 2007 es la sustitución de la voluntariedad del concepto de *podrán* a la obligatoriedad del término *deberán* (Exposición de Motivos de la Ley 11/2007 de 22 de junio de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos).

¹¹⁸ “Aunque la problemática relativa a la protección de los datos personales en poder de las Administraciones Públicas ha planteado hasta ahora una singular relevancia en la medida que son precisamente este tipo de entidades quienes mayor información recopilan de los ciudadanos, lo cierto es que la proyección de la tecnología sobre su actividad nos obliga a tener que insistir de nuevo en ella, en especial para advertir que no todas las posibilidades que ofrece la tecnología son admisibles jurídicamente, sobre todo teniendo en cuenta las singulares finalidades a que ha de dirigirse la actividad administrativa. Problemas como los derivados del establecimiento de puntos de entrada únicos a los servicios de Administración en línea, la creación de identificadores únicos y la interconexión de las bases de datos públicas constituyen un reto para el derecho a la protección de los datos personales que vienen a sumarse a los problemas generales que ya de por sí suscita esta peculiar garantía” (VALERO y FERNÁNDEZ, 2006: 116).

de los datos personales, especialmente en lo que se refiere al tratamiento y comunicación de los ficheros informatizados. “La política española en materia de intercambio de información tributaria resulta mediatizada por su pertenencia a la OCDE y a la UE, así como por la consecuente utilización de los instrumentos normativos adoptados en el seno de cada una de estas organizaciones internacionales” (MERINO y NOCETE, 2011: 159).

La Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, regula de forma restrictiva el intercambio de datos entre administraciones públicas (arts. 11 y 12¹¹⁹). Aunque la puesta en práctica de la Ley 15/1999 ha generado

¹¹⁹ Artículo 11.

1. Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado.
2. El consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso:
 - a. Cuando la cesión está autorizada en una ley.
 - b. Cuando se trate de datos recogidos de fuentes accesibles al público.
 - c. Cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control implique necesariamente la conexión de dicho tratamiento con ficheros de terceros. En este caso la comunicación sólo será legítima en cuanto se limite a la finalidad que la justifique.
 - d. Cuando la comunicación que deba efectuarse tenga por destinatario al Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal o los Jueces o Tribunales o el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas. Tampoco será preciso el consentimiento cuando la comunicación tenga como destinatario a instituciones autonómicas con funciones análogas al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas.
 - e. Cuando la cesión se produzca entre Administraciones públicas y tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.
 - f. Cuando la cesión de datos de carácter personal relativos a la salud sea necesaria para solucionar una urgencia que requiera acceder a un fichero o para realizar los estudios epidemiológicos en los términos establecidos en la legislación sobre sanidad estatal o autonómica.
3. Será nulo el consentimiento para la comunicación de los datos de carácter personal a un tercero, cuando la información que se facilite al interesado no le permita conocer la finalidad a que destinarán los datos cuya comunicación se autoriza o el tipo de actividad de aquel a quien se pretenden comunicar.
4. El consentimiento para la comunicación de los datos de carácter personal tiene también un carácter de revocable.
5. Aquel a quien se comuniquen los datos de carácter personal se obliga, por el sólo hecho de la comunicación, a la observancia de las disposiciones de la presente Ley.
6. Si la comunicación se efectúa previo procedimiento de disociación, no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores.

Artículo 12. Acceso a los datos por cuenta de terceros:

1. No se considerará comunicación de datos el acceso de un tercero a los datos cuando dicho acceso sea necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento.
 2. La realización de tratamientos por cuenta de terceros deberá estar regulada en un contrato que deberá constar por escrito o en alguna otra forma que permita acreditar su celebración y contenido, estableciéndose expresamente que el encargado del tratamiento únicamente tratará los datos conforme a las instrucciones del responsable del tratamiento, que no los aplicará o utilizará con fin distinto al que figure en dicho contrato, ni los comunicará, ni siquiera para su conservación, a otras personas.
- En el contrato se estipularán, asimismo, las medidas de seguridad a que se refiere el artículo 9 de esta Ley que el encargado del tratamiento está obligado a implementar.

un debate en la sociedad, por unos aplaudido y por otros temido, se podría afirmar que ha resultado una complicación añadida al ejercicio de la función recaudatoria para aquellas administraciones que no disponen de una actualizada y fiable bases de datos de contribuyentes para realizar su actividad, pues decidir cuáles han de ser las actuaciones y actividades recaudatorias sobre unos datos amplios y correctos del contribuyente es fundamental.

Por lo demás, este marco legal que recoge la Ley 15/1999, diferencia tres tipos de actores sobre la función que realizan sobre la información de los contribuyentes: a) primero, el responsable del fichero o base de datos, que será el Ayuntamiento; b) segundo, el gestor de esa base de datos que será la entidad legalmente permitida para la actualización, siendo posible que se unifique con el primer tipo expuesto; y, c) por último, el ciudadano, sujeto al tratamiento de su información.

En el caso de cualquier vulneración en el tratamiento de sus datos como afectado, el ciudadano procederá contra el Ayuntamiento, como propietaria de los datos y éste, a su vez, podrá exigir responsabilidades legales a la entidad gestora. En definitiva la decisión, sobre quien realizará el servicio de gestión tributaria y recaudación, ha de tomarse teniendo en cuenta quien dispone, y puede utilizar esa gran y potente información de los datos personales.

Conjuntamente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico a los Servicios Públicos, protege los derechos de los ciudadanos frente a la Administración Pública; en especial se destaca la imposibilidad de pedir datos a los ciudadanos de los que ya dispone la Administración Pública (art. 6.2.b). Esto implica que la Administración Pública que gestione la información lo debe hacer de manera más racional pues ya no es tolerable por la sociedad ni el excesivo papeleo burocrático ni la continua solicitud de información y tramites a los ciudadanos.

Resulta evidente pues que, para que la actuación de la gestión tributaria y de recaudación se pueda realizar de forma adecuada, es necesario el soporte de unos datos correctos y actualizados de los ciudadanos (lo que implica una depuración de padrones, localización de desconocidos e información completa de los contribuyentes). En lo que

3. Una vez cumplida la prestación contractual, los datos de carácter personal deberán ser destruidos o devueltos al responsable del tratamiento, al igual que cualquier soporte o documentos en que conste algún dato de carácter personal objeto del tratamiento.

4. En el caso de que el encargado del tratamiento destine los datos a otra finalidad, los comunique o los utilice incumpliendo las estipulaciones del contrato, será considerado también responsable del tratamiento, respondiendo de las infracciones en que hubiera incurrido personalmente.

respecta a la recaudación voluntaria, resulta más sencillo y se optimizan los recursos destinados a tal labor, cuando los avisos y notificaciones se realizan al titular correcto y, así consecuentemente se consigue incrementar el porcentaje de recaudación voluntaria sin el coste de esfuerzo y tiempo que suponen los garantistas trámites administrativos. En cuanto a la recaudación ejecutiva, ya de por sí más costosa, la generación de bases de datos completas y perfeccionadas facilitan enormemente las tareas destinadas a la comprobación de datos, resolución de recursos y notificación en boletines.

Es importante destacar que, cuando el Ayuntamiento debe tomar la decisión de quien realiza el servicio sobre el factor de la información no sólo debe considerar quien dispone de una bases de datos amplia y correcta, sino que además, debe valorar, por un lado, la capacidad de obtener la información por parte de la entidad, siendo determinante la capacidad de relación y negociación con otras entidades para obtenerla (el tipo de información que necesita conseguir: DNI, domicilio fiscal, cuentas corrientes, propiedades(...)) así como las entidades de quien debe conseguir la información: de la Dirección General de Tráfico, instituciones financieras, Agencia Estatal de la Administración Tributaria, Registros(...)) y, por otro, los recursos tecnológicos asociados para un mejor aprovechamiento y protección de la información.

2.4.3 Los recursos humanos

La actividad de gestión tributaria como la de recaudación precisan de un personal altamente profesionalizado, con una formación multidisciplinar y versátil pero consciente que debe estar sometido a un periódico reciclaje profesional mediante sistemas de formación continua en aspectos tales como las nuevas tecnologías, formación jurídica, aspectos económicos, toma de decisiones, trabajo en grupo (OCDE, 2009: 115). De hecho, entre los principios y valores que sustentan la gestión tributaria local se destaca la profesionalidad de las personas que la componen, en el sentido que “la garantía de estabilidad y capacitación en materia de gestión tributaria de los equipos adscritos al servicio, condicionan el éxito en la eficacia recaudatoria y limita el uso de prácticas irregulares en la gestión de los fondos públicos” (Foro Local, Diputación de Badajoz, Retos para el futuro, 2009: 10).

La necesidad de un personal altamente formado, capacitado y flexible plantea una doble disyuntiva a la organización local: a) en primer lugar, cabría preguntarse si

resultaría posible disponer y mantener a este tipo de empleados conforme las adecuaciones de su relación de puestos de trabajo (RPT) en la persistente situación del inframunicipalismo español; y, b) segundo, en el caso que no fuera posible¹²⁰, habría que determinar hasta qué punto estarían las organizaciones sindicales de acuerdo en ceder la gestión a otra fórmula (ya sea organismo autónomo o externalización privada). Este tipo de interrogantes son los que deben responder los Ayuntamientos a la hora de plantearse o no la delegación.

2.4.4 La capacidad económica y financiera

Llevar a cabo una gestión tributaria requiere, por parte de la institución, una adecuada capacidad económica tributaria para (DOMÍNGUEZ-BERRUETA y PÉREZ, 1994: 1132):

- a) Realizar las inversiones que se precisen para su adaptación al entorno y maximizar su eficacia, especialmente en lo que pueda suponer medios informáticos y renovación periódica del Hardware y Software, que suponen un importante desembolso.
- b) Cubrir los desfases de tesorería que previsiblemente pueden ir ocurriendo. El Ayuntamiento debe atender a sus gastos corrientes (nóminas, compras en bienes corrientes, inversiones financiadas con recursos propios (...)) periódicamente, mientras que los ingresos, que principalmente provienen del IBI e IAE se generan en el segundo semestre del año natural.
- c) Tener capacidad de negociación con entidades financieras para concertar operaciones de crédito en las mejores condiciones.

De hecho, este punto es considerado especialmente por las organizaciones, públicas o privadas, que ofrecen sus servicios de gestión de las competencias tributarias a los Entes Locales, tratando de mejorar las condiciones que *per se* tienen los propios municipios.

¹²⁰ Por otra parte, también se han constatado algunas tensiones para que el personal del servicio de gestión tributaria no se someta al mismo tipo de régimen laboral que el resto del personal del Ayuntamiento, pues precisa de horarios laborales más amplios, formación más específica e incluso, puede resultar idóneo un sistema de incentivos profesionales a la productividad (RUEDA, 2001: 7). En cualquier caso, aunque esta idea pudiera estar más o menos extendida durante el comienzo del siglo XXI, no parece que se haya puesto realmente en práctica en la realidad cotidiana de los Ayuntamientos, bien por las presiones sindicales o bien por la propia homogenización de desarrollo laboral que ocupa a los empleados públicos.

2.4.5 La relación con el contribuyente

De los recientes estudios de opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)¹²¹, se extrae que los ciudadanos son contribuyentes cada vez más informados y exigentes en su relación con la Administración Pública (preguntas 2 y 3), bastante conscientes y responsables a la hora de cumplir con sus deberes y obligaciones como ciudadanos (pregunta 10), sensibles al mejor trato que reciben por parte de la Administración Pública en los últimos años (pregunta 26.c) y mayoritariamente conforme con que “los impuestos son necesarios para que el estado pueda prestar servicios públicos(...)”(pregunta 5). Por otro lado, de la encuesta realizada a los ciudadanos se deduce que mayoritariamente éstos consideran que sería “posible reducir los impuestos y mantener los servicios públicos y prestaciones sociales actualmente existentes” (pregunta 9) y que la sociedad se beneficia más bien poco de lo que pagamos al Estado en impuestos y cotizaciones (pregunta 6). Se percibe que la Administración General del Estado como la más eficiente en la gestión de la recaudación (pregunta 27) si bien, es generalmente aceptado que el gobierno central debiera “gastar menos para que las autonomías pudieran gastar más (pregunta 28), presupuesto que se fortalece en cuanto “parte del dinero gastado por las Autonomías fuese gastado por los Ayuntamientos” (pregunta 29).

Coherentemente, el Instituto de Estudios Fiscales (IEF)¹²² confirma la clara atribución que los ciudadanos tienen de la responsabilidad para los servicios y prestaciones públicas entre el Estado y el ámbito local, aunque predomina el deseo de un reparto mayor de la competencia tributaria entre ambos, especialmente en lo que respecta a los tributos estatales. En los ingresos tributarios locales, el estudio muestra una sincronía entre la correcta atribución y la deseabilidad de la prestación. Además, a pesar que los ciudadanos tienen una valoración muy positiva de los servicios locales,

¹²¹CIS, Centro de Investigaciones Sociológicas, Estudio nº 2.809 de julio 2009. Sobre Opinión pública y política fiscal. En el mismo sentido, se puede actualizar las conclusiones del estudio a partir de los siguientes trabajos: Estudio 2.840 de julio de 2010, Estudio 2.910 de julio de 2011, y Estudio 2.953 de julio de 2012, todos ellos sobre la temática de Opinión pública y política fiscal. Hay pues una igual y constante declaración de la opinión pública.

¹²² El Doc. Nº. 09/11, Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2010 es el último trabajo que he revisado hasta la fecha publicado por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF). También se han consultado los trabajos de 2008 y 2006.

parece que existe un consenso generalizado en la negativa de pagar más tributos por ninguno de los servicios propuestos para la mejora de su calidad y funcionamiento (tan sólo existe una leve predisposición en lo que respecta a la atención primaria en servicios sociales).

Como conclusión, se deduce que el contribuyente es un ciudadano formado y acostumbrado a relacionarse con varias Administraciones Públicas en materia fiscal, y que exige una armonización y homologación de criterios. Al trasladar esta hipótesis al ámbito municipal se expresa que los Ayuntamientos han de comportarse de igual forma, lo que implica la normalización de los impresos, aplicación de idénticos calendarios en el pago de tasas e impuestos urbanos, igualdad de criterios en la emisión de ordenanzas fiscales, en materia de aplazamientos, garantías y compensaciones, en la aplicación de las bonificaciones, etc.

Si a todo esto se le añade que el ciudadano es cada vez menos localista en cuanto a sus hábitos¹²³ y el “fenómeno de conurbación”¹²⁴, los contribuyentes demandan, relaciones más fluidas con la Administración Pública de su gestión tributaria y recaudación en los sus municipios que, entre otras cosas, implicaría:

- a) Que sea totalmente posible que el ciudadano pueda conocer y acceder al cumplimiento de sus obligaciones tributarias sin que sea necesario desplazarse al municipio en concreto en el que se produce el hecho imponible.
- b) La armonización de los períodos de pago de las obligaciones tributarias.
- c) La homogenización de aplazamientos, garantías, compensaciones etc.

¹²³ De hecho, la movilidad poblacional no sólo afecta a las personas físicas, sino también a las personas jurídicas (GÓNZALEZ y REQUENA, 2008), especialmente en lo que concierne a los distintos conceptos impositivos relacionados con una misma actividad económica.

¹²⁴ El fenómeno de conurbación está asociado con un proceso en el que se concentran núcleos de población urbana, no demasiado alejados unos de otros y, en que las distintas unidades que la componen, mantienen la propia dinámica funcional y orgánica. En concreto, área conurbanada implica la “aglomeración policéntrica de ciudades y lugares no urbanos en un territorio continuo o un área amplia urbanizada, constituida por varias aglomeraciones de núcleos próximos y sus entornos suburbanos, cuyas expansiones recientes se fueron desarrollando hasta formar un continuo urbano, bien como fruto del fenómeno de coalescencia o efecto de la aglomeración periférica de aglomeraciones urbanas de igual tamaño por el cual los límites exteriores próximos alcanzan contigüidad unos con otros, bien como fruto de la absorción de ciudades pequeñas por otra grande” (LÓPEZ TRIGAL, 2010: 146). La complejidad de la sociedad y entorno laboral de nuestros días, provoca que cada vez sea más frecuente trabajar en un municipio y vivir en otro, disponer de una pequeña propiedad en un municipio distinto al de residencia, etc. Un ejemplo de este fenómeno sería el triángulo formado por Alicante, Elche y Murcia, y más fácilmente visible el subgrupo que supone el entorno de cada una de éstas tres ciudades (como Alicante, Santa Pola y Elche, Elche y Crevillente, Orihuela y Torrevieja, e incluso Benidorm y Altea). En la provincia de Alicante, es muy común encontrar estas aglomeraciones urbanas, ya sean bipolares o multipolares.

d) Incrementar las facilidades de pago en distintas oficinas y en distintas entidades bancarias por diversos canales (presencial, Internet, y tarjeta de crédito).

De hecho aunque pueda parecer que al contribuyente le resulta indiferente la organización que recauda sus impuestos, los sondeos realizados y estudios realizados¹²⁵ muestran las preferencias de los ciudadanos hacia la gestión más próxima y sensible a sus expectativas.

2.4.6 La jurisdicción territorial para los embargos

Resulta evidente que la eficacia de la gestión recaudatoria se maximiza cuando el órgano recaudador tiene capacidad para disponer de la más amplia jurisdicción territorial. Lo óptimo sería que la competencia para ejecutar embargos se extendiera a todo el territorio nacional, pero esto sólo lo puede hacer la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT):

(https://www.agenciatributaria.gob.es/AEAT.sede/Inicio/Procedimientos_y_Servicios/Recaudacion/Consulta_y_tramitacion_de_diligencias_de_embargo/Consulta_y_tramitacion_de_diligencias_de_embargo.shtml; Fecha de consulta: 31/10/2011).

Atendiendo a este razonamiento, los límites de la Administración Municipal son evidentes pues el Ayuntamiento recauda sólo los impuestos y tasas municipales, pudiendo sólo ejecutar embargos en los límites de su término municipal. Esto supone una importante limitación en una provincia como la de Alicante con un alto índice de “conurbación”¹²⁶. Por ello, resulta ilustrativa la solución que puede aportar la institución

¹²⁵ Tanto del CIS, Opinión Pública y Política Fiscal, Estudio 2.809 del año 2009, Estudio 2.841 del año 2010, Estudio 2.910 del año 2011, y Estudio 2.953 del año 2012 como del IEF, Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2010, Doc. Nº 09/11.

¹²⁶ Relacionado con el fenómeno de conurbación, en lo que atañe a que los ciudadanos viven en un municipio y pueden tener otra vivienda en otra localidad cercana, se extraen las siguientes conclusiones del censo de viviendas 2001. Las viviendas familiares en España superan los 20,9 millones, de las que el 67,7 % son viviendas principales, el 16 % viviendas secundarias, casi el 15 % vacías y en otra categoría se encuentran el 1,4 %. La provincia de Alicante pertenece al grupo de provincias que encabeza el porcentaje más alto de segundas viviendas (con más del 24 %), siendo Torreveja el décimo municipio de España con un porcentaje mayor de viviendas secundarias, un 65 %. Si tenemos en cuenta que el 15 % de la población española dispone de segunda vivienda, y que algo más del 38 % del total nacional la tienen en un municipio que pertenece a la misma provincia en la que tiene la principal, este dato se eleva al 45 % para la provincia de Alicante. Esto significa que el 45 % de las familias alicantinas que disponen de una segunda vivienda la tienen en el mismo u otro municipio de la provincia de Alicante, en la que tiene su residencia principal. Fuente: Censos de población y viviendas 2001. España al comienzo del siglo XXI.

provincial con jurisdicción en toda la provincia, con el soporte legal que le brinda la LRHL¹²⁷ pues permite a la Diputación ejecución de embargos en todo el ámbito territorial e incluso el de otras Entidades Locales que no le hayan delegado tales facultades.

2.4.7 La estabilidad del ente recaudador

Dadas las características que exige la gestión tributaria y recaudación, es evidente que el órgano recaudador debe mantener una continuidad y estabilidad en su actuación (RUEDA, 2001: 23). Por un lado, por las ya anticipadas necesidades de inversión que se requieren tanto en la modernización de las instalaciones, los recursos técnicos, los recursos humanos, etc., que precisan de un período para su retorno y, por otro, pues la constancia es una garantía legal para los derechos asociados a los contribuyentes.

En base a este argumento, no parece adecuado considerar a las agrupaciones de municipios tipo Mancomunidades o Áreas Metropolitanas, adscritas a decisiones políticas de los Ayuntamientos que las componen y a la posterior aprobación por la Comunidad Autónoma (Art. 3, LBRL), como las fórmulas más estables para gestionar los tributos locales. Sin embargo, desde el punto de vista de la Administración Pública territorial, son tanto los Ayuntamientos como las Diputaciones las que pueden ofrecer la deseada estabilidad y continuidad. Este criterio también debe hacerse extensible a las posibles fórmulas de delegación que implican la cesión de competencias tributarias en las empresas colaboradoras privadas.

<http://www.ine.es/prodyser/pubweb/folletocenso01/folletocenso01.htm> (Fecha de consulta: 29/03/2010)

¹²⁷ El contenido del RD 1108 /93, ha resuelto ciertas dudas interpretativas que se venían planteando en orden a la efectiva aplicación de los artículos 7 y 8 de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, modificación finalmente incorporada en la Ley 50 /1998, al desarrollar reglamentariamente en el régimen de la delegación de competencias así como el régimen de la colaboración entre Administraciones tributarias. Estas cuestiones fueron abordadas el artículo 10 del Real Decreto al “concretar el alcance territorial de las actuaciones que se verifiquen como consecuencia de ambos regímenes, estableciendo que la Entidad que deba llevar a efecto tales actuaciones podrá verificarlo en todo su ámbito territorial, incluyendo las demarcaciones de aquellas Entidades locales comprendidas en el mismo que no le hubiesen delegado estas facultades o que no hubiesen establecido con la Entidad que las actúa ninguna fórmula de colaboración”.

2.4.8 La Administración General, las Entidades Financieras y los Colegios Profesionales.

La posición de la Administración General también debe ser valorada como un factor exógeno que trata de potenciar estructuras tributarias consolidadas pero lo suficientemente flexibles¹²⁸, que permitan establecer una relación bidireccional con los más de ocho mil cien municipios existentes en el territorio español. Un caso frecuentemente utilizado como representante de esta situación, es la que mantienen tanto la Dirección General del Catastro como de Tráfico ante su manifiesta capacidad material de relacionarse con todos los Ayuntamientos de España.

En la actualidad, “el 80% de los inmuebles urbanos del territorio común se encuentra en régimen de convenio de colaboración entre Entidades Locales y la Dirección General del Catastro, lo que permite una mayor proximidad al ciudadano, agilizar la gestión y garantiza el flujo de información en doble dirección, dentro de un esquema de trabajo de interoperabilidad” (ÁLVAREZ CAPÓN, 2011: 7).

Por otra parte, la interacción de cada Ayuntamiento con las entidades financieras y Colegios Profesionales hace más compleja su gestión de las Haciendas Locales, en la medida que éstos deben tratar con múltiples actores con una realidad socioeconómica muy diversa. Ante este panorama de dispersión de competencias, parece que resulta funcional y práctico que los municipios se planteen llevar a cabo una delegación de sus atribuciones en una organización supramunicipal que unifique sus relaciones tanto con la administración general, las entidades financieras y los distintos colegios profesionales.

2.4.9 Una primera recapitulación de la decisión de delegar competencias tributarias.

Los municipios, ante la perspectiva que les abre el entramado constitucional a la suficiencia y autonomía (art. 137), la reconocida necesidad de superar su crónica insuficiencia financiera (Exposición de Motivos, LHL) y la posibilidad de exigir tributos

¹²⁸ Así se desprende de la Exposición de Motivos de la Ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales, que convierte la participación de los municipios en los tributos del Estado en un instrumento financiero de funcionamiento automático, de tal forma que, “la participación de los municipios en los tributos del Estado se ha configurado de forma tal que, su funcionamiento se coordina con el de los tributos propios de aquellos, de tal suerte que ambos conjuntamente deben garantizar la autonomía financiera de éstas Entidades Locales”.

propios, sin perjuicio de la delegación de esta competencia en otras Entidades locales o de ámbito superior (art. 106, LBRL), deben escoger la fórmula que mejor se ajuste a sus necesidades organizativas. Aunque muy posiblemente en la decisión final el tema político esté presente, la valoración técnica ha de tomar en consideración las apreciaciones que comportan las opciones permitidas: la gestión directa por el Ayuntamiento o la indirecta (art. 85, LBRL).

El modelo de delegación en un organismo especializado, que realiza la gestión tributaria, ofrece una serie de prerrogativas a los Ayuntamientos ante la falta de medios técnicos y humanos para gestionar con eficiencia y eficacia sus tributos, la complejidad normativa, la escasez de medios humanos para cotejar y actualizar la información tributaria, la dificultad intrínseca para adaptarse a las NTICs, para la disposición de una vía alternativa de financiación a través de los anticipos, para la posibilidad de ampliar los medios y canales de hacer efectivos sus ingresos y, además, se estimula la creación de un entorno que permite al Ayuntamiento exigir transparencia en la gestión, apoyo financiero, liquidación de sus ingresos, fluidez en la comunicación y calidad en el servicio.

Por otra parte, sobre la funcionalidad de la creación de un organismo especializado en la prestación de un servicio público¹²⁹ para la consecución de un objetivo muy concreto, puede ayudar a su identificación por la ciudadanía y, a que esta perciba más directamente la política pública. En definitiva, esto se traduce en la visibilidad que se puede concretar en que se adquiriera un compromiso con la calidad y en un servicio de atención al ciudadano. Además, los organismos autónomos pueden conseguir una agilización en sus actuaciones y una más rápida prestación de servicios, debido básicamente a una reducción del número de instancias decisorias (MARTÍNEZ-ALONSO, 2009, 111).

Tampoco conviene perder de vista que uno de los principales obstáculos a la encomienda de competencias, está asociado a la existencia de factores de resistencia al cambio que pueden desempeñar los trabajadores y sus representantes sindicales.

Para finalizar, este apartado referente a las distintas modalidades que pueden desarrollar la gestión tributaria local por delegación, quisiera destacar la reflexión del director ejecutivo del Instituto de Revenues Rates and Valuation (IRRV), institución

¹²⁹ La gestión tributaria y recaudación de los tributos locales, debe entenderse como un servicio público de carácter administrativo (SOSA WAGNER, 2004).

profesional de técnicos tributarios del Reino Unido, quien al albur del proyecto europeo de movilidad Leonardo da Vinci, diseñado para favorecer el conocimiento de la cultura y la práctica tributaria en otros países¹³⁰, hizo patente a los técnicos españoles de *Suma* que el sistema español de las Diputaciones Provinciales, le parecía mucho más conveniente que el británico en el que domina el panorama de empresas colaboradoras especializadas “por la sencilla razón que en España, la compensación económica está más ajustada a los costes y, si se produjera algún remanente de tesorería este revierte otra su vez en los municipios, al contrario de lo que ocurre con el esquema de la empresa privada de Gran Bretaña, en la que estos beneficios se reparten entre los accionistas” (ANDARIAS, 2013: 9-10).

2.5 El panorama de la delegación de competencias de Gestión Tributaria y Recaudación a las Diputaciones provinciales

Tal y como se ha expuesto, en nuestro país, la gestión tributaria y recaudación de los impuestos locales, tasas, precios públicos y exacciones locales, puede realizarse por el propio Ayuntamiento, por delegación a la Diputación o, incluso se permite externalizar el servicio, siendo muy frecuente la combinación de varias fórmulas, por delegación total o parcial y que contempla la creación de organismos autónomos de recaudación. La variada panorámica de cómo se está realizando la gestión tributaria local se refleja, a grandes rasgos, en el horizonte de la perspectiva provincial, así existen las siguientes modalidades (o fórmulas):

1. Álava: Dispone de los privilegios de territorio foral. Servicio de Información fiscal y recaudación ejecutiva de la Diputación Foral.
2. Albacete: Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria de Albacete (Fecha creación: 18/11/1992).
3. Alicante: Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria de Alicante (Fecha creación: 11/04/1990). *Suma Gestión Tributaria Diputación Provincial de Alicante* (03/02/1993).

¹³⁰ El proyecto Leonardo Da Vinci, es un programa de la UE para promocionar la cultura europea en el ámbito laboral. *Suma* junto con el citado IRRV, ha participado en la iniciativa de formación que promueve las estancias transnacionales entre empresas para personas en el mercado laboral (PLM, “People in the labour market”). La convocatoria que realizaron ambos organismos corresponde a la siguiente iniciativa: ES/10/LLP/LdV/PLM/150124.

4. Almería: Servicio Provincial de Gestión Tributaria y Recaudación de la Diputación.
5. Asturias: Ente Público Servicios Tributarios del Principado de Asturias (Fecha de creación: 2003).
6. Ávila: Organismo Autónomo de Recaudación (O.A.R.) (Fecha de creación: 25/06/1996). Gestión tributaria externalizada (Gestión Tributaria Territorial, GTT).
7. Badajoz: Organismo Autónomo de Recaudación y Gestión Tributaria: OAR (Fecha constitución 20/10/1997).
8. Baleares, Islas: Agencia Tributaria de las Islas Baleares, Organismo Autónomo Provincial y Autonómico. Inicia actividad el 1 de enero de 2009.
9. Barcelona: Organismo Autónomo Local de Gestión Tributaria: Organisme de Gestió Tributaria (ORGT); O. Aut. Recaptació Comarcal D'Osona (OARCO) (Fecha creación: 1988).
10. Bizcaia: Dispone de los privilegios de territorio foral. Diputación Foral de Bizcaia. Servicio de Información Fiscal y Recaudación Ejecutiva de la Diputación Foral.
11. Burgos: Servicio de Gestión y Recaudación de la Diputación (Fecha creación: 2004).
12. Cáceres: Organismo Autónomo de Recaudación (Fecha constitución: 24/02/1997).
13. Cádiz: Departamento de la Diputación Provincial, directamente el servicio gestionado por ella mediante convenio con los Ayuntamientos: Servicio Provincial de Recaudación y Gestión Tributaria.
14. Cantabria: Gobierno de Cantabria. Agencia Cántabra de Administración Tributaria (ACAT) (Fecha creación: 26/12/2008).
15. Castellón: Servicio de Gestión, Inspección y Recaudación de la Diputación de Castellón (SGT). Departamento de la Diputación con software privado.
16. Ciudad Real: Servicios de Gestión Tributaria e Inspección y Servicio de Recaudación Ejecutiva de la Diputación.
17. Córdoba: Organismo Autónomo Provincial: Instituto de Cooperación con la Hacienda Local (I.C.Hacienda Local) (Fecha de creación: 2002).
18. A Coruña: Servicio de Recaudación dependiente de la Diputación Provincial por delegación expresa de los Ayuntamientos.

19. Cuenca: Organismo Autónomo de Gestión Tributaria y Recaudación de la Diputación de Cuenca (O.A. Recaudación) (Fecha creación: 1997).
20. Guipúzcoa: Dispone de los privilegios de territorio foral. Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
21. Girona: Organismo Autónomo Provincial: Xarxa Local de Municipis (XALOC).
22. Granada: Organismo Autónomo: Agencia Provincial de Administración Tributaria de Granada (APAT). Aprobado en 1992 como Servicio Provincial de Recaudación y Gestión Tributaria aunque en 2004 se modifican los estatutos para ajustarse a la nueva denominación.
23. Guadalajara: Servicio Provincial de Recaudación de la Diputación (Fecha de creación: 1988).
24. Huelva: Organismo Autónomo: Servicio de Gestión Tributaria de Huelva (SGTH).
25. Huesca: Área de Tesorería y Recaudación dependiente de la Diputación Provincial.
26. Jaén: Servicio Provincial de Gestión y Recaudación de la Diputación Provincial de Jaén. También vinculado a la Oficina Virtual del servicio Provincial de Gestión y Recaudación.
27. León: Servicio Recaudatorio y de Gestión Tributaria, que lo gestiona directamente la Diputación Provincial.
28. Lleida: Organisme Autònom de Gestió i de Recaptació de Tributs Locals (Fecha de creación: 1997).
29. Lugo: Servicio de Recaudación que forma parte del Área de Economía y Hacienda de la Diputación Provincial de Lugo.
30. Madrid: Los Ayuntamientos no han delegado en un organismo supramunicipal.
31. Málaga: Organismo Autónomo: Patronato de Recaudación Provincial (PRP) (Fecha de creación: 1985).
32. Murcia: Organismo Autónomo: Agencia Regional de Recaudación (ARR) (1996).
33. Navarra: Los Ayuntamientos no han delegado en organismo un supramunicipal.
34. Ourense: Servicio de Recaudación del Área Económica dependientes de la Diputación Provincial de Ourense.
35. Palencia: Servicio de Gestión Tributaria y Recaudación de la Diputación Provincial de Palencia.
36. Palmas, Las: Organismo Autónomo: Valora Gestión Tributaria para el Cabildo insular de Gran Canaria (Fecha creación: 2006).

37. Pontevedra: Organismo Autónomo Provincial de Xestión de Recursos Locais (ORAL) (Fecha de creación: 2002).
38. Rioja, La: Departamento de Tributos Locales del Gobierno de La Rioja.
39. Salamanca: Organismo Autónomo de Recaudación y Gestión Tributaria de la Diputación de Salamanca (REGTSA) (Fecha de creación: 1992).
40. Santa Cruz de Tenerife: Ente Instrumental: Consorcio de Tributos de La isla de Tenerife (Fecha de creación: 1986).
41. Segovia: Servicios Tributarios es un Departamento de la Diputación Provincial.
42. Sevilla: Organismo Provincial de Asistencia Económica y Fiscal (O.P.A.E.F.).
43. Soria: Servicio de Gestión Tributaria y Recaudación dependiente del Área de Economía y Hacienda de la Diputación.
44. Tarragona: Organismo Autónomo Provincial: Base, Gestió d'Ingressos (Fecha de creación: 1995).
45. Teruel: Servicio de Recaudación de Tributos de la Diputación.
46. Toledo: Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria de Toledo (OAPGT) (Fecha de creación: 1997). Contacta con una empresa colaboradora.
47. Valencia: Servici de Gestió Tributaria (SGT) dependiente del Área de Economía y Hacienda de la Diputación.
48. Valladolid: Organismo Autónomo Provincial de Recaudación y Gestión (REVAL) (Fecha de creación: 1994).
49. Zamora: Servicio de Gestión Tributaria y Recaudación de la Diputación.
50. Zaragoza: Servicio de Gestión y Atención Tributaria de la Diputación de Zaragoza a través de delegación de los Ayuntamientos aunque tiene la gestión externalizada (GTT).

En el siguiente cuadro, se resume al tiempo que se amplía la información sobre la modalidad de gestión tributaria que deciden llevar a cabo los distintos municipios en su provincia, considerando:

a) La modalidad de delegación: si los Ayuntamientos deciden delegar a su institución provincial, autonómica en el caso de Comunidades Autónomas uniprovinciales o no, y por otra parte si la Diputación Provincial ha decidido conformar un organismo autónomo provincial (OAP) o bien decide llevar su gestión sin la constitución de un Ente Instrumental.

b) El número de municipios que conforman cada provincia, a fecha del 31 de diciembre de 2010 (www.ine.es) y, la cuantía de éstos que han optado por el modelo de encomienda a la institución supramunicipal. Se ha considerado que se debe destacar especialmente el caso del Ayuntamiento que constituye la capital de provincia pues, además de ser el de mayor tamaño en su territorio y, por ende el que mayor capacidad tiene para llevar a cabo la gestión de forma autónoma, también es el más reactivo, quizás también condicionado por esta circunstancia, a la cesión de las competencias tributarias en un organismo provincial.

c) La actuación de una empresa colaboradora de gestión privada, ya sea bajo la fórmula de modalidad parcial o total. La reseña sólo manifiesta si la empresa actúa en el organismo provincial. En cualquier caso, resulta muy probable que aquellos municipios que no hayan delegado en un organismo supramunicipal se vinculen, de alguna manera, con la actividad de éstas empresas. Si bien como el ámbito de este estudio se circunscribe al modelo de delegación, tan sólo se quiere hacer mención que entre aquellos municipios que no optan por la delegación existe esa posibilidad, pero dado el extenso abanico que lo conforman, el análisis detallado extiende las posibilidades del enfoque que se está desarrollando.

Así, el panorama que muestra la gestión tributaria local en nuestro país es el siguiente:

Tabla VI.2 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 (Suma desde 2012)
Alicante	OAP: SUMA	141	141	Parcial. Sólo ejecutiva	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
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	-
Jaén	Diputación	97	62	No	-
León	Diputación	211	140	No	Si, GTT
Lleida	OAP	231	226	No	No
Lugo	Diputación	67	63	No	-
Madrid	Local	179	-	-	Si
Málaga	OAP	101	95	No	-
Murcia	OAP	45	32	No	-
Navarra	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 Autónoma	174	168	No	Si, GTT
Salamanca	OAP	362	362	Si	No
Santa Cruz de Tenerife	OAP	54	26	No	Si,
Segovia	Diputación	209	139	No	-
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, GTT	Si, GTT
Valencia	Diputación	266	231	No	Si
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, 2010 y de la páginas Webs de las Diputaciones Provinciales y organismos provinciales de gestión tributaria y recaudación. Fecha de actualización: hasta 18/04/2012.

De este variado panorama que ofrece la gestión tributaria local, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

a) Los municipios españoles tienden mayoritariamente a delegar la gestión de sus tributos en el organismo provincial. Resulta particularmente destacable, que son los municipios que constituyen las capitales de provincia, los más reacios a la cesión de sus competencias tributarias, apenas son siete los que han delegado la gestión de sus tributos en otra institución (Albacete, Alicante, Badajoz, Cáceres, Castellón, Huelva, Pontevedra y Salamanca). Una posible explicación interna radica en la resistencia que ejercen los técnicos de recaudación de las instituciones locales mayores a la delegación supramunicipal. También mientras que la administración local más pequeña puede estar interesada en trasladar la imagen a sus ciudadanos que la recaudación de impuestos se hace desde otro organismo, mientras que ellos son los proveedores de los servicios, las administraciones de mayor tamaño también les interesa ser visualizadas políticamente como responsables de sus ingresos públicos.

b) El organismo provincial suele preferir que la gestión tributaria delegada, se realice a través de un organismo autónomo provincial.

c) Las empresas colaboradoras aparecen prestando asistencia tanto a los servicios dependientes de las Diputaciones Provinciales como en los organismos autónomos provinciales. Los tipos de servicio que pueden prestar la empresa colaboradora van desde el desarrollo y mantenimiento de una herramienta informática especializada hasta la aportación de personal especializado que realice la gestiones de cobro y después transfiera el dinero. Se deduce que en estos casos el modelo desarrollado es el subsidiario frente al modelo integral de competencias en el que no se externaliza el servicio.

d) Las Comunidades Autónomas uniprovinciales han optado tanto por la concentración de la gestión tributaria autonómica y local, como por dejar a los municipios que se organicen sus propias competencias sin constituir ningún servicio que lo gestione (en Madrid y Navarra).

e) Las evidencias parecen indicar que la utilización de uno u otro modelo no depende tanto de la ideología o color político del gobierno, sino de su efectividad. En cualquier caso, en el momento de la deliberación, los responsables políticos valoran, además de los criterios para la toma de decisión de la delegación, las repercusiones derivadas de la gestión del cambio y los factores de oposición a éste que pueden reflejarse en las posibles actuaciones de los sindicatos o la competencia.

3. La configuración del sistema tributario municipal

3.1 El diseño de los ingresos locales

El actual sistema de financiación local, se encuentra definido en estos momentos por en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo¹³¹, aunque las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio, como así ha ocurrido, pueden modificar puntualmente algunos de sus elementos.

¹³¹ En dicho texto, la competencia estatal se reduce a la legislación básica, la de estructura presupuestaria, el control externo a través del Tribunal de Cuentas y la autorización de determinadas operaciones de crédito. A esta normativa se incorpora la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria, cuyo ámbito de aplicación incluye a todas las Administraciones Públicas (NAVARRO, 2013: 97).

Los recursos de las Haciendas Locales¹³², se pueden clasificar de la siguiente forma (Título I LRHL):

A. Ingresos de Derecho privado: Ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado (arts. 3 a 5 LRHL) que engloba los rendimientos y productos de su patrimonio, los bienes de su propiedad, los derechos reales o personales valorados económicamente.

B. Ingresos de Derecho público:

1. De origen tributario:

a) Tasas ¹³³y contribuciones especiales¹³⁴(arts. 20 a 37 LRHL)

b) Impuestos (art. 60 LRHL)

- Obligatorios: de Bienes Inmuebles¹³⁵ (IBI), de Actividades Económicas¹³⁶(IAE) y de Vehículos de Tracción Mecánica¹³⁷ (IVTM).

¹³² Conforme al artículo 2, del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), 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.

¹³³ Las tasas son contribuciones económicas, que realizan los usuarios de un servicio público. Estos ingresos tributarios, que no son impuestos, se establecen unilateralmente por las Administraciones Públicas, pero sólo se hacen exigibles en el caso que el ciudadano decida utilizar el servicio público correspondiente, con objeto de recuperar total o parcialmente el coste financiero del servicio que se presta (artículo 2 de la Ley 58/2003, Ley General Tributaria). El artículo 20.3 y 4 de la LRHL contempla los supuestos en los que se puede establecer una tasa. Por otra parte, el artículo 21 determina los supuestos que no pueden ser gravados mediante tasa.

¹³⁴ Las contribuciones especiales, son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos (artículo 2 de la Ley 58/2003, Ley General Tributaria). El artículo 28 de la LRHL establece lo que constituye el hecho imponible de las contribuciones especiales. En la actualidad, su exigencia por el Ayuntamiento es voluntaria y, precisa de un acuerdo de imposición y la correspondiente ordenanza fiscal.

¹³⁵ El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), es un tributo directo de carácter real, de gestión compartida con la Administración del Estado (en concreto con la Dirección General del Catastro que depende del Ministerio de Economía y Hacienda) y cuyo hecho imponible está constituido por la propiedad de bienes inmuebles –urbanos, rústicos o de características especiales– o la titularidad de derechos sobre los mismos (arts. 60 a 78 LRHL). Este impuesto es de vital importancia para el cumplimiento de los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera de los municipios, al ser el que genera la máxima recaudación. Por lo que se refiere al primero de dichos principios, autonomía, contempla algunos mecanismos que hacen posible la modulación de los recursos financieros: así, la LRHL permite incrementar los tipos de gravamen generales, 0,4 % en bienes de naturaleza urbana y 0,3 % en bienes de naturaleza rústica, hasta aproximadamente tres veces dichos tipos, atendiendo a la población de derecho del Ayuntamiento, la capitalidad provincial o de Comunidad Autónoma, la prestación del servicio de transporte público de superficie, la prestación de más servicios de los que obliga la LBRL, y la circunstancia de tener un término municipal constituido en su gran mayoría (80 %) por terreno rústico,

- Potestativos¹³⁸: de Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana¹³⁹(IIVTNU) y el de Construcciones, Instalaciones y Obras¹⁴⁰ (ICIO).

aunque en opinión de un sector de la Comisión para la reforma de la financiación de las haciendas locales se tiene que avanzar en la atribución de competencias a las CCLL, para desarrollar y potenciar dicho principio de autonomía local. En cuanto al principio de suficiencia, constituye el primer recurso tributario de la Hacienda Local, con lo que sería necesario potenciar la regulación para gestionarlo (IEF, 2002: 49-50). También CARPIZO (2012) propone introducir la progresividad en este impuesto estableciendo un tipo de gravamen progresivo al uso, considerando como elemento de la progresividad la vivienda habitual, las circunstancias familiares y las viviendas desocupadas.

¹³⁶ El Impuesto de Actividades Económicas (IAE), es un tributo directo de carácter real, de gestión compartida con la Administración del Estado (con la Agencia Estatal de Administración Tributaria) que grava el ejercicio, en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales y artísticas (arts. 79 a 92 LRHL). Desde la reforma de la Ley 51/2002, este impuesto ha sufrido un importante demérito, en que sólo le caben dos posibles escenarios. El primero, la eliminación definitiva del impuesto con la consiguiente compensación a las Entidades Locales, y, el segundo, una reformulación que contemple unas condiciones más asumibles en términos de eficiencia y equidad (SUÁREZ PANDIELLO, 2008: 292). Asimismo, desde la perspectiva de la Hacienda Local, también el IAE ha cumplido y cumple un importante en los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera (IEF, 2000: 265).

¹³⁷ El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), es un tributo directo cuyo hecho imponible consiste en la titularidad de vehículos de tracción mecánica aptos para circular por la vía pública (arts. 92 a 100 LRHL). Los Ayuntamientos gestionaran este impuesto junto con las Direcciones Provinciales de Tráfico. A la luz de la importancia recaudatoria de este impuesto para las Entidades Locales, debe de valorarse los costes de recaudación de este tributo. También resulta conveniente reflexionar sobre el nivel de fraude existente y, consecuentemente sobre las posibles vías de mejorar o facilitar las actuaciones de control sobre el mismo (IEF, 2002: 84).

¹³⁸ Junto a las cinco figuras impositivas que contempla la LRHL, se mantiene de forma potestativa otra figura heredada del sistema anterior. Se trata del Impuesto de del Impuesto sobre Gastos Suntuarios, y en particular, de la modalidad de aprovechamiento de caza y pesca (Disposición Transitoria Tercera del LRHL). Su regulación se encuentra en los artículo 372 y siguientes del texto refundido del Régimen Local aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. Su hecho imponible viene definido por el aprovechamiento de los cotos privados de caza o pesca, cualquiera que sea la forma de explotación o disfrute de dichos aprovechamientos (CAYÓN, 2003: 821).

¹³⁹ El Impuesto de Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), es un tributo real y directo que grava el incremento de valor de los terrenos urbanos a consecuencia de la transmisión de su propiedad o, de la constitución o transmisión de un derecho real de goce, limitativo de dominio, sobre dichos terrenos (arts. 104 a 111 de LRHL). La Comisión para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales del Ministerio de Hacienda, detecta algunos problemas en la gestión del impuesto, directamente asociados con la revisión y actualización catastral que deberían revisarse (IEF, 2002: 94) pues el hecho imponible del impuesto es el incremento de valor del terreno, y no del precio, en dos momentos diferentes, el inicial y el final.

¹⁴⁰ El Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), es un tributo indirecto cuyo hecho imponible consiste en la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra, siempre que exija licencia de obras o urbanística y, sea competente para su concesión el Ayuntamiento de la imposición (arts. 100 a 104 LRHL). En la actualidad, la normativa legal aplicable permite a los Ayuntamientos practicar una liquidación provisional del impuesto, determinando la base en función del presupuesto presentado por los interesados o de los índices o módulos previstos en la respectiva Ordenanza fiscal. Al respecto, se han planteado dudas sobre si se trata de métodos alternativos (presupuestos e índices) o si, en presencia de un presupuesto, no cabe acudir a índices o módulos, por lo cual resulta conveniente aclarar esta cuestión en la norma legal. También resulta bastante complejo el procedimiento de gestión ya que si bien en principio tiene claramente diferenciadas sus fases: la de iniciación por parte del sujeto pasivo con la solicitud de la licencia de obra, la liquidación provisional por la Administración, la práctica de una comprobación y de una liquidación definitiva, dicha estructura se altera cuando los Ayuntamientos ejercitan la facultad reconocida por el art. 104.3 de la LRHL

2. De origen no tributario:

- a) Subvenciones¹⁴¹ (art. 40 LRHL).
- b) Precios Públicos¹⁴² (arts. 41 a 47 LRHL).
- c) Operaciones de crédito¹⁴³ (arts. 48 a 55 LRHL).

y establecen el sistema de autoliquidación ya que, en tales casos, ésta puede exigirse en diversos momentos: a la finalización de las obras, en el momento de la solicitud de la licencia o una vez concedida ésta. La práctica normal es establecer la exigencia de autoliquidación en un determinado plazo de tiempo posterior a la solicitud de la licencia, por lo que la base imponible estará constituida por el presupuesto que se presenta junto con el proyecto de obras que, normalmente, estará visado por el Colegio Oficial correspondiente. En cualquier caso, la Comisión para la reforma financiera de las Haciendas Locales recomienda reflexionar sobre el nivel de fraude de este impuesto y las vías que se podría potenciar para facilitar su gestión (IEF, 2002: 89).

¹⁴¹ El sistema de transferencias distingue entre las transferencias condicionadas, y las no condicionadas o generales (BOSCH y ESPASA, 2006: 122). Las condicionadas se conceden para financiar gastos concretos, siendo categóricas si la finalidad es específica y en bloque si se definen de forma amplia. Las generales, por su parte, no establecen ninguna condición a su beneficiario de forma que este puede destinarlos a lo que estime oportuno (dentro de sus competencias) incluso para reducir impuestos (SUÁREZ PANDIELLO, 2008: 272). Se deduce que las subvenciones que reciben las Entidades Locales serán del primer tipo pues, conforme al artículo 40 de la LRHL, no podrán ser aplicadas a atenciones distintas a las previstas, salvo, en el caso de los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese contemplada en la concesión. Además, en todo caso, serán verificadas. Las razones que justifican la existencia de transferencias intergubernamentales en los modelos de financiación son (ESTEBAN y SÁNCHEZ, 2007): a) Para corregir y compensar las externalidades interjurisdiccionales, que se producen cuando el gasto municipal beneficia no sólo a los residentes de un municipio pudiendo quedar afectos también los periféricos; b) Para cubrir los desequilibrios verticales que se produce cuando se descentralizan las competencias en los niveles inferiores pero no se llega a la descentralización de sus recursos propios. El desequilibrio vertical se agrava cuando se extiende la atención a las denominadas “competencias impropias” que los municipios se ven obligados a asumir pero que realmente no les compete. Además, la aplicación del denominado “pacto local” o segunda descentralización que implicará el traspaso de nuevas competencias a la Hacienda Local, supondrá si así ocurre, unas mayores necesidades de gasto con el consiguiente aumento del desequilibrio vertical (SUÁREZ PANDIELLO, 2008: 274); c) Para alcanzar la nivelación hacia un estándar de suficiencia que mejore la equidad entre los municipios.

¹⁴² “Tendrán la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando, prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados” (art. 24 de la Ley, 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos). Esta categoría financiera no está exenta de polémica, aún cuando para algunos no debería ni existir ni siquiera haber existido, para otros, su existencia está más que justificada por la necesidad de dotar a las haciendas públicas de una mayor flexibilidad financiera. Por otra parte, presenta una serie de ventajas frente a las tasas (GUÍA DE LA FISCALIDAD LOCAL, 2003: 87): primera, su establecimiento y aprobación se realiza a través de un proceso mucho más flexible y dinámico en cuanto que, la Ordenanza Local que lo establece tan sólo precisa de mayoría simple, mientras que para las tasas precisan de mayoría absoluta; segunda, mientras que en el precio público el coste opera como límite mínimo, en la tasa opera como límite máximo, lo que no sólo aporta mayor flexibilidad sino también mayores ingresos en la medida que la tasa no supere el coste del servicio o actividad; finalmente, los precios públicos al ser un recurso no tributario, deben llevar el IVA, mientras que las tasas, por regla general, no lo incorporan.

¹⁴³ El recurso al crédito genera cierta polémica entre la doctrina y frecuentemente el endeudamiento es considerado como una fuente de financiación no demasiado indicada en el nivel local, en la medida que la función básica de las Haciendas Locales es suministrar bienes y servicios públicos, que carecen de ventajas comparativas en los ámbitos redistributivos y estabilizador y, que los déficits (o superávits) están determinados, básicamente por las políticas de estabilización. Sin embargo, la realidad que se impone es que los gobiernos locales realizan inversiones en un período dilatado de tiempo, por lo que el recurso al endeudamiento queda sobradamente justificado. Consecuentemente, el recurso al endeudamiento

d) Multas y sanciones en el ámbito de sus competencias (art. 2.1 LRHL)

3. Participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas¹⁴⁴(Art. 39 LRHL).

presenta las siguientes ventajas (SUÁREZ PANDIELLO, 2008: 276): 1. sincronizar en el tiempo el pago de los costes del proyecto con el disfrute de los beneficios derivados del mismo, 2. reducir el coste per cápita cuando se aumenta el número de ciudadanos que se benefician del servicio y que sufragan los gastos correspondientes y, 3. la alternativa que se concretaría en dedicar parte de la recaudación tributaria a financiar anticipadamente las operaciones de inversión que se deseen realizar puede resultar muy gravosa, salvo en el caso de pequeños proyectos. En cualquier caso, la opción al crédito debe adecuarse a la política de estabilidad presupuestaria, consecuencia de asumir los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht (DODERO: 2000). La firma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (para la realización de la Unión Económica y Monetaria en la Unión Europea de 1997) abrió el camino al control del déficit y, consecuentemente, a mayores restricciones en el acceso al crédito por parte de los gobiernos locales. La regulación normativa inicial se introduce en el año 2001 y actualmente se encuentra regulada en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre. En septiembre de 2011 se introduce una modificación al artículo 135 de la Constitución precisamente para reforzar este principio de estabilidad (B.O.E., núm. 233, de 27 de septiembre de 2011). En abril de 2012, se aprobó la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) que compromete a todas las Administraciones Públicas a conseguir un equilibrio o superávit presupuestario, en respuesta a la reforma del citado artículo 135 de la Constitución que, requería de una Ley Orgánica que la desarrollara. Los principios generales sobre los que se sustenta la estabilidad presupuestaria, asumible por las Administraciones Locales, son: la estabilidad del presupuesto, la plurianualidad, la transparencia y la eficiencia en la asignación de recursos públicos. Las entidades locales tienen, desde que se aprobó la normativa en 2007, que hacer frente al reto de la coordinación presupuestaria al imponerse, a todas las Administraciones Públicas, la situación de equilibrio o déficit presupuestario. Se plantea pues la disyuntiva en el diseño de las políticas presupuestarias locales de dar coherencia a la consecución de la estabilidad y del crecimiento económico, que precisa de inversiones. En resumen, las limitaciones al crédito público están establecidas por: el artículo 48 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de las Haciendas Locales, además de la propia Ley, la Constitución (art. 135) y, por último, la Ley de Estabilidad Presupuestaria (LOEPSF) (NAVARRO, 2013: 98).

¹⁴⁴ La participación en los ingresos del Estado (PIE) y de las Comunidades Autónomas (PICA) se justifica tanto para asegurar la autonomía financiera de las Haciendas Locales (equilibrio vertical) como para compensar las desigualdades en términos de unidad de gastos y capacidad fiscal que pueden existir entre las mismas (equilibrio horizontal). Se defiende por tanto el establecimiento de un sistema de participación de ingresos incondicional que asegure la suficiencia financiera de las Entidades Locales que no interfiera en su autonomía, en paralelo a su propio sistema de ingresos, en aras de la necesaria solidaridad territorial y eficiencia económica (FEMP, 2006: 48). La participación en tributos del Estado está definida mediante un modelo de naturaleza dual. Por un lado, un modelo de cesión de impuestos estatales, aplicable a las provincias y a los municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes o que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma (90 en el año 2009 según datos del Ministerio de Hacienda en las Haciendas Locales en cifras; Fuente: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/HaciendasLocalesEnCifras/HHLL%20en%20cifras%202009.pdf>; Fecha de consulta: 21/03/2012); y, por otro, un modelo aplicable al resto (8.022) de municipios, definido con arreglo a las variables población, esfuerzo fiscal e inverso de la capacidad tributaria. El sistema de participaciones se encuentra íntimamente relacionado con los conceptos de autonomía, suficiencia y coordinación de las Haciendas locales, siendo además un nexo de conexión entre ellos (MOCHÓN, 1991: 137).

Las PIE son transferencias y constituyen un recurso propio de los Ayuntamientos como consecuencia de la cesión de los rendimientos recaudatorios de los impuestos estatales (IRPF, IVA o determinados impuestos especiales sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores de Tabaco, con lo que en ningún caso debe ser considerado como un tributo propio), aunque pueden presentar algunos problemas, especialmente en lo que se refiere a la demora de los ingresos (que en algunos casos y especialmente para el IRPF puede llegar al ejercicio $n+2$) y su contabilización obligatoria, ya que se produce cierta incertidumbre sobre las cantidades a percibir (FEMP, 2006: 43). Por otra parte, se destaca la escasa o inexistente participación de las Haciendas Locales en los ingresos de las Comunidades Autónomas, de

La gestión económica de los municipios pivota sobre un presupuesto único anual, que ha de ser equilibrado y limitativo en finalidades y cantidades para cada municipio, que contenga a los organismos y sociedades municipales y, que incluya unas bases de ejecución. El presupuesto municipal, una vez aprobado por el Pleno, puede modificarse mediante créditos extraordinarios, suplementos de crédito, partida ampliable, cambio de partida, incorporación de posibles remanentes del ejercicio anterior y, finalmente mediante anulaciones (BALLART y RAMIÓ, 2000: 302).

En los años que han seguido al proceso de descentralización hacia el proceso autonómico, las Entidades Locales han asumido crecientemente nuevas prestaciones en respuesta a las demandas de sus ciudadanos¹⁴⁵ (las denominadas “competencias impropias” o “gastos de suplencia”), mientras que las Comunidades Autónomas en muchos casos titulares de esas competencias, no han transferido de forma proporcional

hecho, la FEMP ha puesto de manifiesto una escasa homogeneidad de los diversos Fondos de Cooperación en la financiación local provenientes de las Comunidades Autónomas y promueve “el establecimiento de una participación de los municipios en los ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas no puede demorarse más. Las transferencias deben ser no finalistas, previstas de forma definitiva por una norma con rango de Ley que fije su cuantía y actualización(...) El incremento de las transferencias de las Comunidades Autónomas a los municipios deben guardar la misma relación que se mantiene entre los ingresos del Estado y sus transferencias a la esfera local” (FEMP, 2006: 43). La crisis económica y financiera iniciada en 2008 ha puesto de manifiesto la falta de adecuación del modelo participación de los municipios en los tributos del Estado que viene regulado en el Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el texto refundido de la LRHL, como consecuencia de la ilusión fiscal generada por la consiguiente disminución de la recaudación y la asincronía temporal, que se ha trasladado en un mayor endeudamiento de las entidades locales que, han mermado su capacidad inversora afectando significativamente a sus ingresos corrientes y magnitud de ahorro neto. Se propone pues una corrección dado que los PIE son una parte importante de los recursos corrientes de los Ayuntamientos y aún más en las Diputaciones (PONS REBOLLO, 2011). En cualquier caso, y tomando en consideración la reforma recientemente aprobada en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, “dado el tipo de competencias que actualmente tienen asignados nuestros municipios y que no parece se amplíe en el futuro a juzgar por el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de las Haciendas Locales, las transferencias generales deberían seguir una fórmula distributiva en la que existan tanto factores de necesidad como de capacidad fiscal y no de esfuerzo” (CORDERO; PEDRAJA y SUÁREZ PANDIELLO, 2013:25).

¹⁴⁵ Amparado en la manifiesta generalidad de la LBRL (art. 25) que traslada que el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueda promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de su ciudadanía. Así mismo, el artículo 28 de la misma ley también es considerada como una cláusula general del interés local que sirve como puerta de entrada a la asimilación y gestión de nuevas competencias. Aunque en España, apenas existen competencias privativas de un sólo nivel de Gobierno (salvo defensa, seguridad social y energía en el poder central, los ámbitos de actividad en la que los gobiernos locales tienen mayor peso son los de planificación y producción del espacio urbano y servicios de carácter medioambiental, transporte y comunicaciones, seguridad, orden público participando también en las áreas de promoción económica local y servicios sociales (CARRILLO, 2001: 326). En cualquier caso, aunque la relación detallada de las competencias municipales se recogen en la LBRL, en un aspecto genérico descriptivo se podría afirmar que por encima de las competencias reguladoras aún relevantes como la urbanística, el gobierno local se caracteriza por la prestación de servicios, muy divisibles, de carácter diario y directo (SUBIRATS, 1996: 24).

ni cuantitativamente los recursos necesarios para ello (PARADA,2007; OLMEDA,2012b) provocando un fuerte desequilibrio entre el nivel de descentralización del gasto y la descentralización de la presión fiscal (CARRILLO, 2001: 323) e, incluso, “atrapados en esta dinámica los Ayuntamientos viven una espiral dramática, con suspensiones de pago de hecho” (ÁLVAREZ MARTÍN, 2001: 215). Se deduce por tanto que “el gobierno local se encuentra, pues, más centrado en el consumo que en la producción, y su orientación al gasto provoca que su relación con el sistema sea de dependencia financiera, al no obtener en su propio nivel recursos suficientes para mantener su capacidad prestacional” (SUBIRATS, 1996: 22). Para ello, se promueve llevar a término la *segunda descentralización* (PARADA, 2007) de manera responsable, que establezca un acuerdo entre los diferentes niveles de Administraciones Públicas en el que tanto los gobiernos locales y autonómicos con el gobierno central trabajen en clave de cooperación y corresponsabilidad, consecuente con el enfoque y la ejecución de políticas públicas hacia una mayor transversalidad e integrabilidad en el territorio (FEMP, 2009)¹⁴⁶.

Como en definitiva los gobiernos locales han acumulado una extensa experiencia en su convivencia con serios problemas financieros (SUÁREZ PANDIELLO, 2001), también han sido (y están siendo) capaces de articular unas respuestas que, desde el ámbito local, inspiren un guion de las estrategias frente a la crisis del Estado del Bienestar (BAZAGA, CARRILLO y DELGADO, 1997: 417). Así se desglosan aquellas dirigidas a la privatización, los ajustes organizativos internos para la mejora de la eficiencia y la calidad y, todas aquellas iniciativas destinadas al ajuste entre provisión y producción de servicios y bienes públicos, mientras que por otro, están aquellas medidas destinadas a mejorar los ingresos que reciben entre las que se destacan el uso creciente de los precios públicos y la búsqueda de acuerdos público-privados para la financiación de bienes y servicios públicos, lo que además incluye los procesos que tienen para maximizar sus recursos tributarios a partir de innovaciones en la organización de la gestión tributaria y recaudación.

¹⁴⁶ La FEMP resume las actuaciones a llevar a cabo para solventar los problemas que inciden en los desequilibrios municipales con respecto a la incompleta segunda descentralización: a) Aprobación de una Ley de Gobierno Local que defina de manera adecuada y cerrada las competencias municipales; b) Aprobación de una ley de Financiación Municipal acorde con la realidad competencial y que aporte soluciones al continuo contencioso de las competencias impropias, que establezca que no pueda existir ni una sola competencia sin financiación; c) Reforma del sistema tributario local hacia la verdadera autonomía y suficiencia financiera que aporte mayor competencia normativa a los Ayuntamientos en sus tributos propios y mayor control y transparencia en las participaciones del Estado y Comunidades Autónomas; d) Representación de las entidades locales en los foros y en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (FEMP: 2009: 4).

En el caso particular de la provincia de Alicante, el organismo autónomo *Suma* gestiona los ingresos locales siguiendo el siguiente esquema:

Tabla VI.3 Panorama de los ingresos locales gestionados por *Suma Gestión Tributaria Diputación Provincial de Alicante*

Ingresos de origen tributario			Ingresos no tributarios	Participación en otros tributos
Impuestos	Tasas Municipales y Precios Públicos	Contribuciones especiales	Multas y sanciones	PIE y PICA's
IBI IAE IVTM IIVTNU ICIO	<u>Por prestación de servicios públicos locales</u> (TRRSU, Tasa 1,5, Redes de Suministro, T. Alcantarillado, T. extinción de incendios) <u>Por licencias municipales</u> (L. Urbanística, L. de Apertura). <u>Por aprovechamiento de dominio público</u> (Vados, telefonía móvil, aparcamiento, terrazas ...)	Contribuciones como consecuencia de mejoras realizadas por la Administración Local e incremento del valor.	Sanciones de Tráfico Sanciones administrativas Sanciones de buen gobierno	Canon de Saneamiento.

Fuente: Elaboración propia a partir de actividades *Suma*.

3.2 Los recursos de las Haciendas Locales

La información económico-financiera relativa a las Entidades Locales se encuentra, a nivel básico, en dos fuentes de información nacional: las Cuentas de las Administraciones Públicas y los Presupuestos y Liquidaciones de los Presupuestos de las Entidades Locales. Las Cuentas de las Administraciones Públicas que elabora anualmente la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), conforme a los criterios de la Contabilidad Nacional (SEC-95), constituyen el punto de partida de toda aproximación a la Administración Territorial. Las Cuentas se realizan a partir de las liquidaciones definitivas del presupuesto, lo que explica el desfase de la información en los últimos ejercicios objeto de análisis. Por la otra parte, en los Presupuestos y las Liquidaciones de las Entidades Locales, según orden EHA/3565/2008 de 3 de diciembre, la información ofrecida es, en muchas ocasiones, más detallada que la recogida en las Cuentas, en la medida que permiten distinguir entre los principales tipos de Entidades Locales (municipios, diputaciones de régimen común y foral e islas), con las particularidades que conllevan. En este sentido, las Entidades Locales remiten la información (censal, que se extiende al 82,3% del censo) a la Dirección General de Coordinación Financiera de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales (DGCFCAL) (cuando no se tiene esta información, se debe estimar). Así los datos presupuestarios de cada tipo de entidad local, se agrupan por Comunidades Autónomas y en tramos en función de población. Los municipios, también se agrupan por provincias. Las comparaciones entre los agregados municipales se encuentran recogidos en los estudios “Haciendas Locales en cifras” elaborados por la DGCFCAL (ANGOITIA, 2010: 19).

A modo de posicionamiento en la contabilidad nacional, si en 1977 el porcentaje del PIB sobre el gasto público, era en nuestro país era del 22% (14 puntos por debajo de la media de los países de la OCDE) y en 1990, ese porcentaje ascendía al 44% (sólo 3 puntos por debajo del promedio de referencia), en 2010 el porcentaje gasto público /PIB alcanzó el 45 % (casi 5 puntos por encima de la OCDE) (Fuente: Estadísticas de la OCDE sobre Cuentas Nacionales; www.oecd.org). En cuanto a la distribución del gasto público en el mismo intervalo temporal, el gobierno local apenas ha reflejado variaciones importantes, situándose muy alejado del 25 % considerado por la FEMP

como el objetivo deseable a medio plazo. El gran beneficiado, es el nivel autonómico pues de no existir ha pasado a controlar más de un tercio del gasto público¹⁴⁷.

Los determinantes de gasto público local son: a) las necesidades de gasto (44%), b) la capacidad fiscal (38%), c) los factores políticos e institucionales (9%) y, d) las interdependencias existentes entre gobiernos cercanos (9%).

Además del clásico referente poblacional como variable de las necesidades de gasto también hay que tomar en consideración otros indicadores como la dispersión de la misma, los niveles de pobreza, los visitantes diarios, la población estacional, la ocupación comercial, etc. (SOLÉ, 2000: 31). La idea que subyace en la elaboración de una ecuación compleja que incorpore distintas variables interrelacionadas para la determinación del gasto público local determina que, si bien el criterio poblacional resulta operativo y fácil de entender, esta misma sencillez puede constituir en diversas ocasiones, un freno para la consecución del objetivo de equidad territorial en la generalidad de los municipios españoles (SOLÉ, 2000: 2).

Como ya se ha tratado, las principales fuentes de financiación de los gobiernos locales son: a) la participación en los ingresos del Estado (PIE) y, b) los tributos propios¹⁴⁸. De hecho, los ingresos fiscales de los Ayuntamientos suponen más de la mitad de sus ingresos totales no financieros y ello, a pesar de carecer de impuestos de amplia base que graven la renta o el consumo (SUÁREZ PANDIELLO, 2008: 30).

Para alcanzar la suficiencia financiera y cubrir las necesidades de gasto que los Entes Locales necesitan, se ha de potenciar estas fuentes financieras para los recursos de los gobiernos locales, los tributos propios y las participación en los ingresos del Estado y las Comunidades Autónomas, al tiempo que “es necesario mejorar sustancialmente el sentido de responsabilidad en la gestión del gasto público, y de los ingresos, así como la rendición de cuentas y la generación de incentivos de todo tipo, promoviendo la mejora permanente de la eficacia, la eficiencia, la calidad y la sostenibilidad de los servicios públicos locales” (INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES, 2002: 22).

Si se desglosan los recursos de los Ayuntamientos, se observa que los ingresos más relevantes son las transferencias corrientes de la Administración General del Estado

¹⁴⁷ Estos datos son comúnmente interpretados por los municipios como “víctimas históricas del insaciable jacobinismo centralista que no cesa: primero del Estado y ahora de las Comunidades Autónomas” (PARADA, 2007: 33).

¹⁴⁸ Coherentemente con el artículo 142 de la Constitución, que indica que las Haciendas Locales se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y participación en los del Estado y Comunidades Autónomas.

(AGE), el IBI, los ingresos patrimoniales y las tasas por prestaciones de servicios públicos o realización de actividades o por utilización privativa o aprovechamiento del dominio público¹⁴⁹ (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 2011: 31).

Tabla VI.4 Ingresos totales de los municipios. Año 2009

Conceptos de ingresos ¹⁵⁰	Importe (miles de €)	% sobre TOTAL INGRESOS	% sobre TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS
IBI	10.003.97	16,14	17,7
IVTM	2.452.05	3,96	4,34
IIVTNU	1.237.76	2,00	2,19
IAE	1.536.63	2,48	2,72
Resto Imp. Directos	589.29	0,95	1,04
ICIO	1.212.23	1,96	2,15
Resto Imp. Indirectos	407.00	0,66	0,72
Tasas	4.330.48	6,98	7,66
Precios públicos	629.58	1,02	1,11
Resto Capítulo 3	4.104.22	6,62	7,26
Ingresos Patrimoniales (Cap. 5 y 6)	2.202.90	3,55	3,90
Transferencias corrientes de la AGE	10.072.97	16,25	17,8
Transferencias corrientes de CC. AA.	4.105.12	6,62	7,26
Transferencia corrientes de Diputaciones	1.709.75	2,76	3,03
Transferencias corrientes otros sectores	626.80	1,01	1,11
Transferencias de capital	11.289.40	18,21	19,9
INGRESOS NO FINANCIEROS	56.510.2	91,15	100,0
Ingresos Financieros (cap. 8 y 9)	5.487.06	8,85	
TOTAL INGRESOS	61.997.2	100,00	

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Las Haciendas Locales en cifras. Año 2009.

En este sentido, CARPIZO (2012) propone a las Haciendas Locales para lograr su suficiencia financiera, por una parte, la cesión total o parcial de las participaciones de los tributos del Estado (y no sólo un porcentaje) y, por otra, una reforma de los elementos configuradores de los impuestos locales hacia una mayor progresividad, simplicidad y

¹⁴⁹ Durante el año 2009, los ingresos más relevantes fueron las transferencias de capital por la situación excepcional derivada de la ejecución del Fondo Estatal de Inversión Local (MINISTERIO DE ECONOMÍA; 2011: 31). Pero dado su carácter extraordinario y su manifiesta limitación en el tiempo, no se puede generalizar su importancia.

¹⁵⁰ La estructura de los ingresos de las Corporaciones Locales españolas es la siguiente: capítulo 1 (impuestos directos), capítulo 2 (impuestos indirectos), capítulo 3 (tasas y otros ingresos), capítulo 4 (transferencias corrientes), capítulo 5 (ingresos patrimoniales), capítulo 6 (enajenación de inversiones reales), capítulo 7 (transferencias de capital), capítulo 8 (activos financieros) y, capítulo 9 (pasivos financieros).

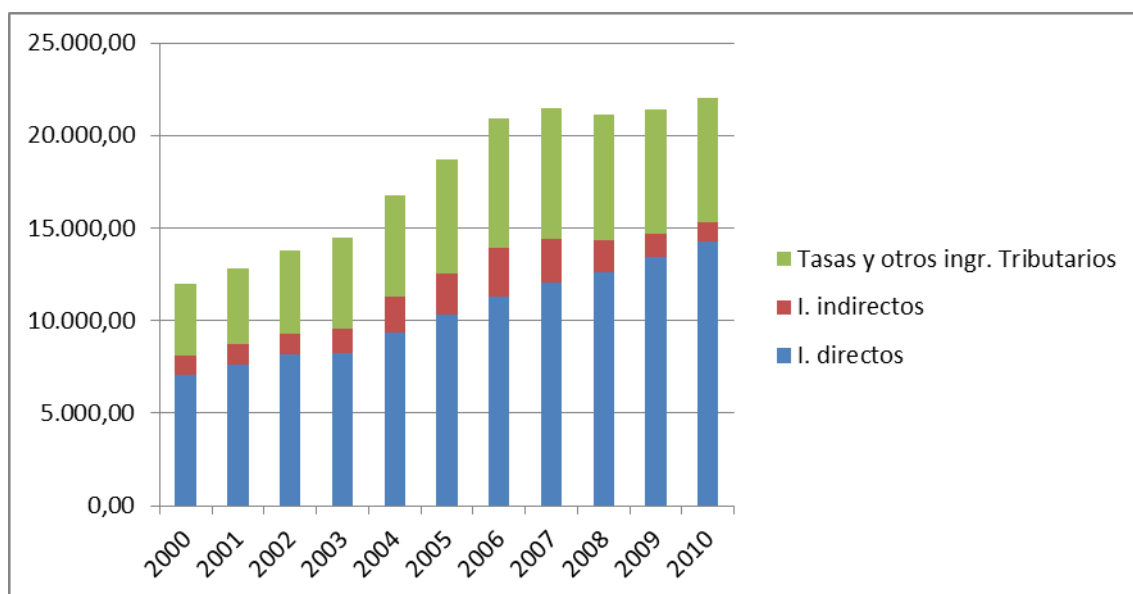
adecuación de tarifas y, una adaptación de las tasas al coste de prestación del servicio generando capacidad económica. En definitiva, su propuesta en lo que respecta a los tributos locales se concentra en asegurar la recaudación de las deudas tributarias y en reducir el nivel de conflictividad.

Los tributos y precios públicos de las Entidades Locales representan un porcentaje importante de los ingresos totales, en el que observa su recesión en los últimos años¹⁵¹. Así durante el año 2006 éstos supusieron el 54,7% del total, disminuyendo hasta el 47,6 % en el año 2009. Se pueden realizar las siguientes apreciaciones sobre el volumen y fuentes de sus ingresos (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. Haciendas Locales en cifras. Años: 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009).

a) En cuanto a ingresos tributarios de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales de régimen común, destaca el mayor peso de los impuestos directos (IBI, IAE, IIVTNU, IVTM) junto con las tasas y otros ingresos sobre los impuestos indirectos. En particular durante el año 2009 para los Ayuntamientos, los ingresos directos (capítulo 1) supusieron el 59,69 %, los impuestos indirectos (capítulo 2) el 6,11% y, las tasas y otros ingresos (capítulo 3) el 34,20% del total de ingresos tributarios.

Observamos asimismo la tendencia creciente en el intervalo temporal considerado del de los impuestos directos y la de la tasas, frente al patrón que tiende a reducir los impuestos indirectos.

¹⁵¹ Desde una perspectiva comparada de la UE, las Corporaciones Locales soportan en España una fuerte corresponsabilidad fiscal y una débil participación global en los ingresos públicos procedentes de la contribución al Estado que aportan todos los españoles a través de los impuestos más importantes. Solamente tres países financian sus gastos con un porcentaje de ingresos propios mayor que España: Suecia, Finlandia y Austria. En 1988, la financiación local a través de impuestos y tasas suponía el 44,35 del total mientras que en el año 2.000 llegaba al 51,5 % (FEMP, 2006: 129).



Fuente: Elaboración propia a partir de Recaudación y estadísticas del Sistema Tributario Español Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Figura VI.1 Recaudación tributaria 2000-2010 de los municipios por capítulos presupuestarios. Importes

b) En los municipios de mayor población, la imposición directa tiene mayor importancia relativa; mientras que en los de menor población, la tienen los impuestos indirectos, las tasas y otros ingresos (precios públicos y contribuciones especiales).

Tabla VI.5 Ingresos fiscales municipales por estratos de población. Año 2009

Estratos de población	IBI	IVTM	IIVTNU	IAE	ICIO	Resto Imptos indirect (*)	Tasas y Otrosingr (**)	TOTAL INGRESOS FISCALES (***)
Más de 1.000.000 hab.	1.375.608	252.098	310.924	231.961	152.186	0	1.263.270	3.586.046
De 500.001 a 1.000.000 hab.	564.582	140.207	70.043	107.093	64.672	3	468.945	1.415.545
De 100.001 a 500.000 hab.	2.166.602	585.800	279.005	418.281	285.007	2.956	1.795.188	5.532.839
De 50.001 a 100.000 hab.	1.428.418	301.531	188.331	201.617	133.128	6.119	982.609	3.241.754
De 20.001 a 50.000 hab.	1.638.757	389.977	169.842	208.114	168.431	8.834	1.306.946	3.890.902
De 5.001 a 20.000 hab.	1.802.120	472.989	160.964	214.376	228.575	1.720	1.524.731	4.405.476
Menos de 5.000 hab.	1.027.889	309.452	58.655	155.188	180.240	3.306	987.732	2.722.462
TOTAL MUNICIPIOS	10.003.978	2.452.054	1.237.765	1.536.630	1.212.239	22.937	8.329.421	24.795.023

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Haciendas Locales en cifras. Año 2009.

(*) Incluye el impuesto sobre gastos suntuarios y la imposición especial aplicada en Canarias (AIEe IGIC).

(**) Se excluyen los precios públicos.

(***) Se excluyen los impuestos cedidos, en aplicación del modelo de participación en tributos del Estado correspondiente (IRPF, IVA e Impuestos especiales) (Importes en miles de €).

c) Cuando se analizan los ingresos fiscales municipales en poblaciones estratificadas por número de habitantes, se destaca el papel predominante del IBI en todos ellos.

La recaudación del IBI supone más de un tercio del total de los ingresos tributarios en general y, es por ello que se debe tomar en especial consideración todo lo referente a su gestión tributaria y las medidas para evitar el fraude o la evasión de este impuesto, por lo que se sugiere reforzar el control para su ajustado cumplimiento y las disposiciones que permitan mejorar su eficacia (IEF, 2002: 53).

El hecho que el IBI sea el objeto tributario más importante, no es una cuestión baladí. Por ello, las Administraciones Públicas implicadas en su gestión recaudación (ya sean los propios Ayuntamientos, las Diputaciones, los organismos autónomos provinciales o las empresas privadas colaboradoras) tratarán de optimizar la actividad referida a este impuesto. Para ello, parece evidente que se debe mantener su padrón actualizado, que estén todos los inmuebles catastrados, que se recojan las ampliaciones y mejoras de los bienes inmuebles afectos y, que su valor catastral esté actualizado. Por otra parte, las Administraciones Tributarias se encuentran con la problemática asociada al estallido de la crisis inmobiliaria, la existencia de terrenos urbanizables sin perspectiva de edificación así como la propia gestión dual del IBI, pues la que se refiere a la parte catastral la gestiona el Estado mientras que el Ente Local se encarga del impuesto¹⁵².

No se observan variaciones especialmente significativas del peso del impuesto en los distintos municipios clasificados según población¹⁵³. Si bien, se hace notar que los estratos que superan el 40 % de sus ingresos tributarios que provienen del IBI, también corresponden con los municipios más abundantes en nuestra geografía (los que tienen una población entre 5.000 y 100.000 habitantes) y que casi suponen el 50 % del total según datos del Instituto nacional de Estadística para el año 2009(www.ine.es).

¹⁵² La información referida a cómo conseguir la optimización del IBI y su problemática, ha sido extraída del material suministrado por D. Manuel de Juan a partir de los materiales preparados para su conferencia “Los ingresos locales y su evolución de los municipios de la provincia de Alicante”, 4 de marzo de 2013.

¹⁵³ El protagonismo del IBI se mimetiza en todas las Comunidades Autónomas, representando más del 60% de los ingresos impositivos en las Comunidades de Islas Baleares, Andalucía y Comunidad Valenciana (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. Haciendas locales en cifras. Año 2009: 40)

Tabla VI.6 Porcentaje de participación del IBI sobre los ingresos municipales.
Año 2009

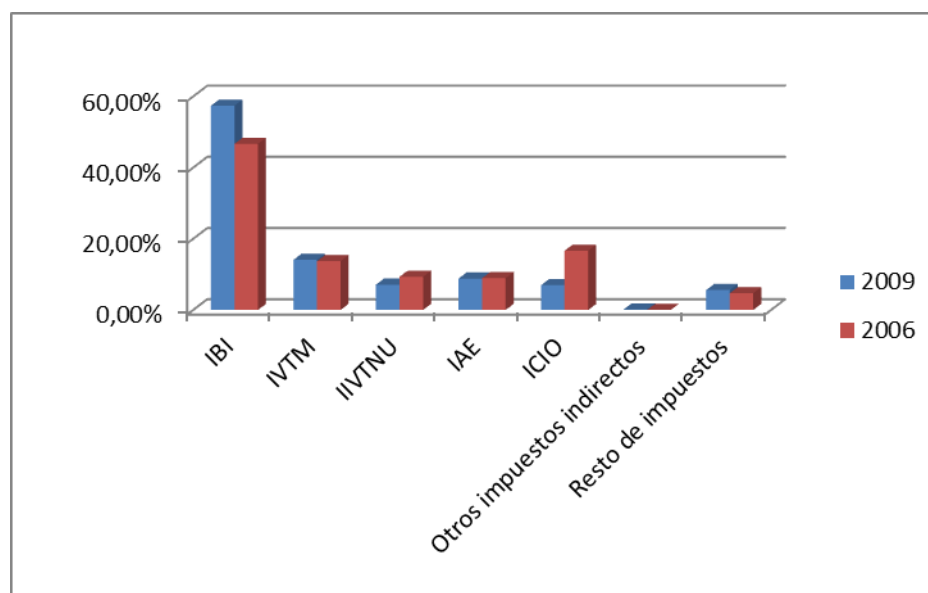
Estratos de población	% IBI sobre ingresos fiscales	% IBI sobre impuestos directos e indirectos
Más de 1.000.000 hab.	38,36	52,09
De 500.001 a 1.000.000 hab.	39,88	52,50
De 100.001 a 500.000 hab.	39,15	52,20
De 50.001 a 100.000 hab.	44,06	60,30
De 20.001 a 50.000 hab.	42,12	63,33
De 5.001 a 20.000 hab.	40,91	62,56
Menos de 5.000 hab.	37,75	59,24
TOTAL MUNICIPIOS	40,35	57,37

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Haciendas Locales en cifras. Año 2009.

d) Para completar la composición de los impuestos locales que se recoge en el capítulo 1 (impuestos directos) y 2 (impuestos indirectos) de ingresos, se muestra la siguiente desagregación por figuras impositivas.

Así, se remarca el incremento del peso del IBI sobre los impuestos locales en algo más de un 10% (del 46,67% al 57,37%)¹⁵⁴ y, en el sentido contrario, la disminución del ICIO en un porcentaje similar (del 16,65 % al 6,95 %). También cae el IIVTNU en un porcentaje no tan importante (del 9,32% al 7,10 %) aunque marca la tendencia observada como consecuencia de la crisis económica que ha afectado de manera especialmente sensible a la construcción.

¹⁵⁴ Se puede pensar que gran parte de la subida del peso del IBI es debida a la revisión catastral del año 2009 que afectó a 1.245 municipios frente a la revisión del período 2002-2005 que incidió sobre 678 (ÁLVAREZ CAPÓN, 2011: 23).



Fuente: Elaboración propia a partir de Haciendas Locales en cifras. Años 2006 y 2009. Ministerio de Economía y Hacienda.

Figura VI.2 La evolución de los impuestos municipales.

e) La financiación de los servicios a través de tasas por prestación de servicios y precios públicos presenta en general en los años analizados, desde 2005 a 2009, un porcentaje importante que puede incluso superar el 50% del capítulo 3 en todos los municipios, si bien, este porcentaje decrece a medida que aumenta la población municipal.

Tabla VI.7 La estructura de las tasas y otros ingresos. Año 2009.

Estratos de población	Tasas por prestación de servicios	Tasas por utilización o aprovechamiento especial	Precios públicos	Resto de tasas y otros ingresos	TOTAL TASAS Y OTROS INGRESOS (capítulo 3)
Más de 1.000.000 hab.	427.077	246.909	45.963	589.283	1.309.233
De 500.001 a 1.000.000 hab.	186.005	90.068	16.182	192.872	485.127
De 100.001 a 500.000 hab.	881.028	242.886	155.517	671.275	1.950.705
De 50.001 a 100.000 hab.	538.916	149.727	96.847	293.967	1.079.457
De 20.001 a 50.000 hab.	760.608	154.617	123.695	391.720	1.430.640
De 5.001 a 20.000 hab.	954.106	150.479	168.137	420.147	1.692.868
Menos de 5.000 hab.	582.739	60.089	128.527	344.906	1.116.259
TOTAL MUNICIPIOS	4.330.480	1.094.772	734.868	2.904.169	9.064.288

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Haciendas Locales en cifras. Año 2009 (Importes en miles de €)

f) Un aspecto trascendental a tener en cuenta es la eficacia de la gestión recaudatoria. Este índice se mide a partir del cociente entre la recaudación obtenida y los derechos liquidados.

Tabla VI.8 La eficacia de la gestión recaudatoria. Año 2009.

Tipos de entes	% Recaudación impuestos directos	% Recaudación impuestos indirectos	%Recaudación tasas, precios públicos y otros
Ayuntamientos	85,18	74,41	74,08
Dip. Reg. Común	89,17	99,31	86,36
Dip. Reg. Foral	97,75	90,59	70,34
Consejos Insulares	75,02	100	79,08
Cabildos Insulares	89,62	99,89	78,65

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Haciendas locales en cifras. Año 2009.

(*) Porcentaje de recaudación sobre los derechos liquidados en cada capítulo de ingresos.

El estudio comparativo de la evolución de la eficacia recaudatoria, en los años de 2005 a 2009, muestra que la más fuerte caída de la misma se produce en los Ayuntamientos. De hecho, la caída en la recaudación de los impuestos indirectos llega hasta el 12 %, para los impuestos directos y tasas la recaída ronda el 4%. También cae, en porcentajes reducidos a eficacia recaudatoria de las Diputaciones de Régimen Foral y Consejos insulares. Por el contrario, las Diputaciones de régimen Común y los Cabildos insulares incrementan ligeramente la eficacia en 2009.

Este descenso en la eficacia recaudatoria, implica unos ingresos tributarios fallidos superiores al 8%. Si a estas pérdidas de ingresos se agregan los gastos de gestión tributaria y de recaudación, la gestión de los ingresos y precios públicos de los municipios llevan implícitos un coste mínimo de ineficiencia superior al 12%.

f) La eficacia en la gestión recaudatoria de los impuestos directos municipales se sitúa por encima del 80% en cada estrato de población en los que se subdividen los municipios en prácticamente todos los ejercicios que van de 2005 a 2009. En cualquier caso, se observa que sólo para el IBI y IIVTNU se cumple que la máxima que aumenta la eficacia recaudatoria conforme los municipios aumentan de tamaño. Es destacable el reducidísimo índice de eficiencia económica del ICIO en poblaciones superiores a 5.000 habitantes.

Tabla VI.9 La eficacia recaudatoria de los impuestos municipales por estratos de población. Año 2009.

Estratos de población	IBI	IVTM	IIVTNU	IAE	ICIO
Más de 1.000.000 hab.	89,70	82,12	89,47	87,84	69,36
De 500.001 a 1.000.000 hab.	80,26	81,12	80,70	79,65	67,67
De 100.001 a 500.000 hab.	87,14	84,67	78,39	80,12	68,17
De 50.001 a 100.000 hab.	83,99	83,28	68,81	84,25	59,02
De 20.001 a 50.000 hab.	85,57	84,58	68,39	86,20	60,36
De 5.001 a 20.000 hab.	84,99	85,61	69,47	85,10	60,89
Menos de 5.000 hab.	84,07	86,12	75,07	88,28	77,20
TOTAL MUNICIPIOS	85,69	84,39	77,16	84,14	66,17

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Haciendas locales en cifras. Año 2009. (% de Recaudación sobre Derechos Reconocidos Netos)

Para finalizar este apartado dedicado a los impuestos locales, tan sólo se quieren avanzar algunas reflexiones relativas a la falta de equidad tributaria del sistema local (SUÁREZ RINCÓN, 2010). Pues resulta cuanto menos curioso, que sólo los tributos patrimonialistas como el IBI, la plusvalía o el IVTM, subsistan en el sistema tributario local, tras la generalizada desaparición del Impuesto de Patrimonio aunque ahora pendiente de su nueva implantación en las Comunidades Autónomas. Además, esta situación, mantenida durante los últimos años, resulta especialmente relevante al ser los tributos locales los más generalistas del Estado español en cuanto al número de sujetos pasivos. Se debe resaltar asimismo el hecho que un importante porcentaje de personas físicas de baja renta, sólo contribuyen con impuestos directos en el sistema tributario local, al no existir para éstos un mínimo de base imponible como ocurre con el IRPF.

Por otra parte, la ineficiencia económica que emana de las dos leyes básicas locales, la LBRL y LHL, para el logro de los principios constitucionales de suficiencia y autonomía así como, el descenso en los últimos años de los ingresos derivados del sector urbanístico y de la participación de los tributos del Estado, ha conducido a una falta de suficiencia financiera de las Entidades Locales generando una falta de equilibrio presupuestario (que se quiere corregir con la Ley de Estabilidad) y de liquidez, con unas consecuencias para la economía general demoledoras.

Es por ello que a la espera de la efectiva redacción y aprobación de un nuevo régimen jurídico local, reorientado hacia los principios de equidad y eficiencia económica, no queda más que facilitar y recomendar la mejor praxis en la gestión tributaria local, e incluso, considerando ésta como condición suficiente y necesaria en un marco de idoneidad del sistema tributario.

g) Por último, cuando se aplica el porcentaje de recaudación de los impuestos obligatorios en la provincia de Alicante y se compara con el total nacional, se arrojan los siguientes resultados:

En el nivel nacional, el impuesto que expone una mayor eficacia recaudatoria es el IBI, situándose en niveles muy parejos en todos los ejercicios que superan el 85 %, seguido del IAE, del IVTM, de la plusvalía y del ICIO. Por otra parte, también resulta destacable la importante caída de la eficacia recaudatoria del ICIO, asociado a la crisis económica y sus implicaciones en el sector de la construcción. En cualquier caso, todos los impuestos locales ven reducida su eficacia recaudatoria en los últimos años, aunque son precisamente el IBI e IAE los que a nivel global menos experimentan la disminución de su eficacia recaudatoria.

En cuanto a la provincia de Alicante, se podría generalizar que el impuesto que consigue una mayor eficacia es el IAE, seguido del IVTM e IBI con niveles muy similares, y casi siempre rondando el 90% para todos ellos. La plusvalía y el ICIO son los que peores porcentajes obtienen. La tendencia provincial no se corresponde con la recesión generalizada en el plano nacional pues, por una parte, se mantienen con bajos desniveles todos los impuestos directos, mientras que por otro lado, la caída del ICIO es especialmente importante y destacada (prácticamente se reduce el 50% de su eficacia en la recaudación).

Desde el punto de vista comparado de los municipios de la provincia alicantina con el total nacional, todos los impuestos presentan un porcentaje de eficacia recaudatoria superior desde el inicio del período considerado, salvo el IIVTNU, que si bien consigue superar también la media del total de municipios españoles a partir de 2009. Una primera explicación a este dato es la resistencia de los municipios alicantinos a delegar la gestión y recaudación de la plusvalía en el organismo autónomo provincial y, es por tanto era gestionado por ellos mismos. La fuerte disminución de la eficacia del ICIO se hace especialmente patente en Alicante, pues como se puede observar no sólo se sitúa por debajo del total nacional en los últimos años sino que la eficacia disminuye más del 50% frente al 23 % del total de municipios, explicado por las particularidades

del sector de la construcción alicantino. Además, al contrario que en el nivel nacional, no se puede generalizar que el impuesto que optimice la eficacia sea el IBI, aunque éste siempre supere lo media de los valores nacionales. Una posible explicación a este hecho es el elevado porcentaje de viviendas de turismo o segunda residencia, que incluso llega a alcanzar el 30 % en las zonas de costa e interior, dificulta la adecuada gestión y recaudación. En cualquier caso, como el IBI es el impuesto que provee de mayores ingresos, la constante y superior eficacia de la provincia redundará en una mejor calidad y eficacia recaudatoria general y, por consiguiente una mayor autonomía fiscal de los municipios alicantinos.

Tabla VI.10 La comparación entre la eficacia recaudatoria de los impuestos municipales en Alicante y el total nacional. (2005-2009).

Provincia/Total nacional	IBI	IVTM	IIVTNU	IAE	ICIO
Alicante 2005	87,99	90,18	78,45	90,90	92,43
Total municipios España 2005	87,76	86,48	83,70	86,41	85,64
Alicante 2006	90,53	90,58	79,77	91,06	89,78
Total municipios España 2006	88,76	87,00	84,91	88,18	85,00
Alicante 2007	89,48	90,02	81,03	92,18	84,93
Total municipios España 2007	88,34	86,44	83,13	87,78	81,82
Alicante 2008	89,34	88,56	75,66	93,08	70,51
Total municipios España 2008	86,12	85,28	79,99	86,03	72,55
Alicante 2009	86,97	87,14	78,48	89,94	41,40
Total municipios España 2009	85,69	84,39	77,16	84,14	66,17
Alicante 2010	86,36	87,26	78,27	89,95	52,05
Total municipios España 2010	85,54	84,66	77,87	85,63	67,08
Alicante 2011	85,58	87,48	77,33	90,47	54,23
Total municipios España 2011	83,44	84,61	77,04	85,09	69,66

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de coordinación financiera con las CCAA y las Entidades locales (*% Recaudación sobre Derechos Reconocidos Netos*) y Datos presupuestarios de los Entes Territoriales. (<http://serviciosweb.meh.es/apps/entidadeslocales/>) (Última fecha de consulta: 06/11/2013).

h) Se realiza la misma comparativa con las tasas y otros ingresos tributarios del capítulo 3.

Tabla VI.11 La comparación entre la eficacia recaudatoria del capítulo 3 en Alicante y el total nacional. (2005-2009)

Provincia / Total nacional	Tasas prestación servicios	Tasas utilización dominio público	Precios públicos	Otros ingresos (Capítulo 3)	TOTAL TASAS Y OTROS INGRESOS (Capítulo 3)
Alicante 2005	87,07	81,69	80,35	66,81	80,08
Total municipios España 2005	83,23	83,58	89,00	68,47	78,53
Alicante 2006	86,63	85,87	84,46	44,27	71,28
Total municipios España 2006	83,85	83,07	89,37	67,36	78,19
Alicante 2007	85,66	86,67	84,28	70,50	83,92
Total municipios España 2007	83,46	82,20	88,10	70,18	79,03
Alicante 2008	84,57	86,35	84,71	63,96	78,97
Total municipios España 2008	81,51	77,90	88,49	62,05	75,09
Alicante 2009	82,79	80,54	89,25	69,47	77,59
Total municipios España 2009	80,17	75,62	88,64	60,73	74,08
Alicante 2010	82,57	79,73	92,10	52,53	78,30
Total municipios España 2010	80,45	76,95	90,58	57,92	74,38
Alicante 2011	87,17	79,39	87,76	59,57	77,58
Total municipios España 2011	79,66	78,07	92,81	58,40	74,38

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de coordinación financiera con las CCAA y las Entidades locales (% Recaudación sobre Derechos Reconocidos Netos) y Datos presupuestarios de los Entes Territoriales. (<http://serviciosweb.meh.es/apps/entidadeslocales/>) (Última fecha de consulta: 06/11/2013).

En el plano nacional, son los precios públicos los que muestran una mayor eficacia, cercana al 90 %, seguido de las tasas por prestación de servicio y por utilización de bienes de dominio público y del resto de ingresos del capítulo 3. Los problemas de gestión recaudatoria se presentan, con carácter general, en los denominados “Otros ingresos del capítulo 3” (Contribuciones especiales, cuotas de urbanización, aprovechamiento urbanístico, recargos, multas y otros conceptos), en la horquilla del 60-70 %. Esta situación se extrapola a todos los municipios aunque se observa que el porcentaje de recaudación es ligeramente inferior en los municipios con población superior a 1.000.000 de habitantes. Además, todos los ingresos que vienen derivados del capítulo 3 han disminuido su eficacia recaudatoria a lo largo del período considerado.

La tendencia de eficiencia de los municipios de la provincia de Alicante es la misma que muestra la media nacional, siendo los precios públicos los más eficaces, tras las tasas y el resto de ingresos del capítulo 3. Sin embargo, la evolución de la recaudación alicantina muestra diferencias con la media nacional, pues aunque mimetiza la tendencia de disminución de la eficiencia recaudatoria en las tasas, consigue incrementar la ratio para los precios públicos y otros ingresos del capítulo 3.

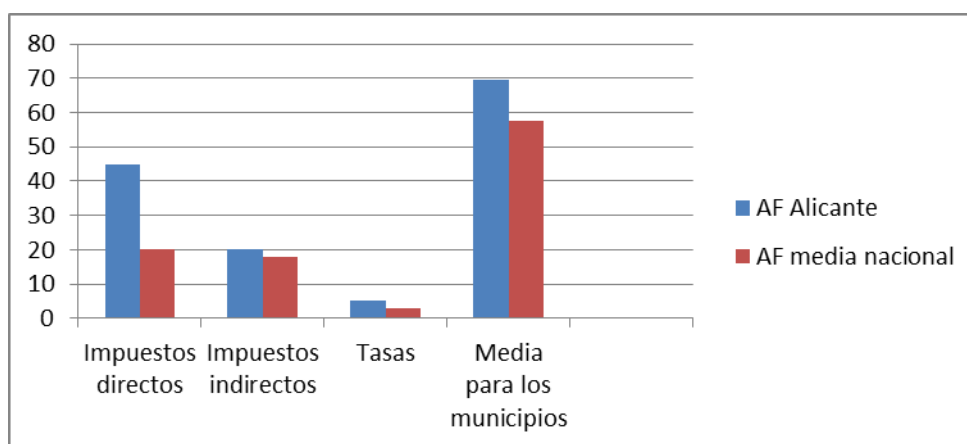
Al comparar los datos presupuestarios de los municipios de Alicante con la media del conjunto del país observamos que, mientras que un primer momento los datos eran muy similares y apenas encontrábamos diferencias sustanciales salvo en el peor dato de los precios públicos en Alicante, con el paso del tiempo todos los niveles alicantinos que estaban por debajo de la media la superan, de forma que en el 2009, todos los ingresos del capítulo 3 en Alicante sobrepasan la media española. En el último ejercicio, se mantienen los altos niveles de eficacia recaudatoria en la provincia y, tan sólo se sitúan por debajo de la media los otros ingresos del capítulo 3. Además conviene relacionar que, siendo las tasas por prestación de servicio la fuente de financiación más importante del capítulo 3 para las Haciendas Locales, los municipios alicantinos siempre han estado por encima del resto en este tributo.

Como conclusión se extrapola que, dados los mayores niveles de eficacia recaudatoria, los ciudadanos prefieren y, les resulta más cómodo y simple, pagar los impuestos derivados de sus propiedades (inmuebles, empresas y vehículos) y sus tasas.

Por último, consideramos importante analizar también el criterio de autonomía fiscal. Entendemos por autonomía fiscal el cociente entre los derechos reconocidos netos por ingresos tributarios y los derechos reconocidos netos totales, es decir, la posibilidad

que disponen los gobiernos de generar sus propios ingresos a través de impuestos, tasas y contribuciones. En este sentido la autonomía fiscal de los municipios de la provincia de Alicante es del 69,45 % frente al 57,45 % de la media estatal¹⁵⁵.

La estructura de los principales ingresos tributarios por conceptos muestra el siguiente desglose.



Fuente: Elaboración propia a partir de conferencia de D. Manuel de Juan “Los ingresos locales y su evolución de los municipios de la provincia de Alicante”, 4 de marzo de 2013, a partir de la Liquidación de los Presupuestos Municipales 2011 de los municipios de Alicante.

Figura VI.3 La comparación de la autonomía fiscal en Alicante con respecto al total nacional. Año 2011.

La autonomía fiscal de los impuestos directos de los municipios de la provincia de Alicante representa el 45% frente al 20% del estatal (capítulo 1). Por otra parte los impuestos indirectos en Alicante suponen un 20% frente al 18 del conjunto del país (capítulo 2). En cuanto a las tasas en Alicante, éstas suponen apenas un 3% frente al 5% estatal (capítulo 3). En definitiva, esto nos indica el dato revelador que la autonomía fiscal de los municipios alicantinos, a pesar de la complejidad que presentan, es superior a la media estatal. Así pues, el conjunto de municipios del país superar la autonomía alicantina en los que se refiere a las transferencias corrientes, de capital y pasivos financieros (capítulos 4, 7 y 9 respectivamente).

¹⁵⁵ Estos datos, y los siguientes que se refieren a la autonomía fiscal comparada, se han obtenido de la información suministrada por D. Manuel de Juan para su conferencia “Los ingresos locales y su evolución de los municipios de la provincia de Alicante”, 4 de marzo de 2013, a partir de la Liquidación de los Presupuestos Municipales 2011 de los municipios de Alicante.

3.3 A modo de epílogo sobre los ingresos tributarios locales

La denominada crisis fiscal del Estado, entendida ésta como una situación deficitaria de la hacienda (CICUÉNDEZ, 2000: 73), se manifiesta anticipadamente en los problemas financieros de los gobiernos locales, pues incluso antes que “el conjunto de finanzas públicas - y especialmente las del gobierno central - entraran en la espiral de déficit crónico, endeudamiento, aumento proporcional de los gastos de intereses respecto del conjunto del gasto público, etc., los gobiernos locales españoles empezaban a presentar esos síntomas” (BAZAGA, CARRILLO y DELGADO, 1997: 416). La justificación, que no es exclusiva únicamente en el caso español, se debe a la tendencia que los ingresos locales, básicamente los de origen tributario, crezcan más despacio que los gastos; y por lo tanto, son los factores que contribuyen a ello, los que generan los problemas financieros del Estado del Bienestar.

Sobre este particular, la Federación Española de Municipios y Provincias¹⁵⁶, vislumbra con particular elocuencia las graves insuficiencias, la debilidad e infradotación crónica de la financiación de los gobiernos locales caracterizada por: a) una insuficiente e inadecuada participación en los ingresos generales del Estado, en la que el eje central de la distribución es el factor población¹⁵⁷; b) otra prácticamente

¹⁵⁶ La (FEMP) es una Asociación privada de interés público, de Entidades Locales que agrupa a Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares, en total más de 7.000 municipios españoles. Esta Federación se constituyó bajo el paraguas de la Disposición Adicional Quinta de la LBRL de 1985. Se declaró Asociación de Utilidad Pública mediante Acuerdo de Consejo de Ministros del 26 de Junio de ese mismo año. La FEMP constituye a su vez, la Sección Española del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) y la sede oficial de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI). Su fuente de obtención de ingresos proviene de la financiación pública a través de las cuotas anuales ordinarias y/o extraordinarias, que se determinan en función de una cantidad fija por habitante del territorio correspondiente a cada municipio que se adhiere como socio titular (www.femp.es; Fecha de consulta: 04/10/2012).

En lo que respecta a los ingresos tributarios locales, en concreto, la FEMP (2006: 29) denuncia que “(...) frente a los grandes objetivos que pretendía la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales: simplificar el sistema de ingresos; facilitar su gestión; dotarlo de mayor potencia recaudatoria e incrementar la responsabilidad fiscal, nos encontramos, dieciséis años más tarde, con la supresión unilateral del IAE pareja a una dudosa y parca compensación; unas necesidades acuciantes de actualización del Catastro; y varias exenciones fiscales sobre tributos locales, normalmente sin compensación, con una participación estancada de la PIE; con serias dificultades al endeudamiento local; con severas limitaciones de financiación por la ley de estabilidad presupuestaria; con indecisión política para abordar el Pacto Local; sin participación de los ingresos de las Comunidades Autónomas(...)” En definitiva, lo que está denunciando la FEMP por activa y por pasiva, es el deficiente sistema de financiación local y, básicamente, la estructura y concepción del sistema tributario local, caracterizado por su ineficiencia económica, su falta de equidad tributaria y su sometimiento a los niveles territoriales superiores.

¹⁵⁷ Como ya se ha tratado con anterioridad, las necesidades del gasto local no sólo están determinadas por la población asociada al territorio sino también por su capacidad fiscal, los factores políticos e

inexistente, además de insuficiente, inestable y tutelada participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas; c) unos recursos propios inadecuados, por una parte, por lo que implica la significación, gama y rendimiento de las principales figuras tributarias, mientras que por otra, por la incapacidad de las tasas para cubrir con una cobertura razonable los servicios que les corresponde; y, d) el incremento constante de las deudas tributarias y no tributarias que las Administraciones Públicas mantienen con los municipios (OLMEDA, 2012a: 204).

La escasez de recursos crónica que padecen las Haciendas Locales, no parece que sea debido a un olvido sino a un rasgo estructural y consentido por los actores políticos locales que no han estado interesados en modificar la estructura de sus ingresos desde sus inicios democráticos¹⁵⁸. Por una parte, porque las extensas élites políticas locales no están dispuestas a perder poder ni a ver disminuido su número de cargos si esta reforma lleva consigo la concentración de municipios (PARADA, 2007) y, por otra, tampoco han estado interesadas en modificar la fuente de financiación que vía urbanismo, revertía en fondos, en muchos casos vía corrupción, para los partidos políticos (OLMEDA, 2012a: 205).

Esta problemática está imbricada en un proceso en el que los municipios juegan un papel fundamental en el Estado del Bienestar como resultado del principio de proximidad, además de soportar la sobrecarga de competencias (especialmente las denominadas impropias) y de las demandas ciudadanas que atender. Resulta también evidente que sin autonomía financiera no es posible hacer posible el principio constitucional de autonomía local (CARPIZO, 2012).

En el mismo sentido se manifiestan Francisco SOSA WAGNER e Igor SOSA MAYOR, a través de sus argumentos, que destacamos por considerar reveladores y descriptivos. “A nuestro juicio, es imprescindible que (los municipios) dispongan de una complejidad robusta. Para ello deben disponer de una esfera propia y acotada de

institucionales, las interdependencias con los municipios cercanos, la ocupación comercial, los niveles de pobreza, los visitantes diarios(...) (SOLÉ, 2000, 3).

¹⁵⁸ La crisis fiscal de las Haciendas Locales analizada desde una perspectiva política, tiene su origen en sus orígenes constitucionales y en la “posición ambigua del gobierno local. Esta posición ambigua está directamente relacionada con su carácter subordinado al Estado, pues mientras los municipios han ido adquiriendo cada vez más responsabilidades, su margen de maniobra y la cantidad de poder discrecional del que disponen no ha aumentado en consonancia, e incluso ha disminuido (PARADA, 2007). De hecho, los gobiernos locales no pueden ni reducir libremente sus servicios ni tampoco aumentar sus recursos. Esta posición es compartida en las Haciendas Locales europeas dada la tendencia generalizada de que el Estado gestione los impuestos progresivos y más elásticos a la inflación, reservando a sus estructuras locales los que menos recursos aportan. En este sentido, la problemática de las Haciendas Locales es más financiera que fiscal (CARRILLO, 1991: 132).

autonomía. Pero, y esta conjunción adversativa es clave, tal autonomía sólo será admisible y apta para desplegar sus efectos jurídicos y constitucionales cuando alcancen un tamaño y una dimensión poblacional adecuadas: la broma de ocho mil y pico municipios españoles –miles de ellos con cifras irrisorias de habitantes– debería pasar resueltamente a la historia. Y además –otro extremo trascendental– han de disponer de unas fuentes de financiación objetivas, ancladas en preceptos legales y en mecanismos transparentes, que aseguren, en la sociedad sobre la que ejercen su jurisdicción, un funcionamiento autónomo o bien sea independiente. Si no es así, si tales organizaciones han de recurrir a fuentes anómalas de financiación –no queremos decir necesariamente ilegales– haciéndolas tributarias o vinculándolas a decisiones que pueden venir inspiradas por desnudos intereses privados, como ocurre en buena medida con el uso de los instrumentos urbanísticos en España, entonces es mejor recortar esa autonomía o simplemente olvidarse de ella porque ese respetable concepto se habrá degradado y convertido en un artilugio destinado a encubrir al poder relleno con un tóxico caciquil. Constituiría la indeseable “autonomía–cortijo” (SOSA WAGNER y SOSA MAYOR; 2007: 213).

Es por ello que para evitar esas perversiones, resulta de vital importancia maximizar la eficacia de la gestión tributaria local, en base a los siguientes apuntes de sus propios recursos cuantitativos:

- a) Los ingresos más relevantes para los Ayuntamientos son las transferencias corrientes de la AGE, el IBI, los ingresos patrimoniales y las tasas.
- b) Los ingresos fiscales, suponen a los Ayuntamientos, más de la mitad de sus ingresos no financieros.
- c) En cuanto a los ingresos tributarios, los que representan un mayor peso son los impuestos directos (IBI, IAE, IVTM e IIVTNU) seguidos de las tasas y otros ingresos. En los municipios de mayor población, los impuestos directos cobran mayor importancia relativa.
- d) El IBI, a nivel general y para todo tipo de municipios, tiene un peso preponderante que supone casi el 60% de media de los ingresos que se reciben por impuestos directos e indirectos.
- e) Otra fuente importante de financiación local son las tasas por prestación de servicio y los precios públicos, si bien su peso va disminuyendo conforme los municipios aumentan de población.

f) En general, la eficacia recaudatoria de los Ayuntamientos es más elevada para los impuestos directos que para los impuestos indirectos y tasas y precios públicos. Y así, en coherencia con el peso de ingresos para la financiación local, la eficacia recaudatoria del IBI es la más alta.

g) En cuanto a los municipios alicantinos, aunque no maximizan la eficacia del IBI sobre el resto de impuestos directos, en todos los casos y para todos los impuestos e ingresos públicos contemplados en el capítulo 3, con carácter general, su recaudación sobrepasa la media de los municipios en el conjunto de la nación.

En conclusión, el contexto de crisis económica no parece que sea el escenario más idóneo para el logro de la suficiencia económica local a partir de más transferencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, ni siquiera con un aumento de la presión tributaria local¹⁵⁹. Por ello, se considera que la mejor alternativa, sería corregir las deficiencias en las leyes básicas locales además de mejorar la eficiencia en la gestión local. La búsqueda de la eficiencia económica y tributaria, a través de distintas estrategias en las que destacamos la colaboración supramunicipal, ha de ser el objetivo para mitigar la actual crisis económica de las entidades locales en aras de conseguir su máxima suficiencia financiera.

¹⁵⁹ De hecho, MENÉNDEZ HERNÁNDEZ (2012: 18) justifica el título de su artículo publicado en la Revista Tributaria de Oficinas Liquidadoras “se puede recaudar más bajando los impuestos” en base a la siguiente relación: una reducción de los impuestos, incrementará la actividad económica, y así se producirá un previsible aumento del número de contribuyentes con obligación de tributar, y consecuentemente crece la recaudación. Esta ecuación económica, que contradice precisamente la doctrina keynesiana, es puesta en duda por el sector ideológico de la socialdemocracia. Considero que existen ejemplos y doctrinas económicas impecablemente elaboradas de uno y otro caso (tanto de la posición liberal como de la socialdemócrata), por lo que considero que lo más importante es tener en cuenta la capacidad redistributiva y de eficacia de la recaudación.

CAPÍTULO VII. EL PANORAMA SOCIOECONÓMICO DE LA PROVINCIA DE ALICANTE

1. La distribución demográfica y municipal

En este capítulo, se pretende subrayar y describir los principales indicadores socioeconómicos de la provincia de Alicante, que van a influir sobre el proceso de gestión y recaudación de los tributos locales.

Por una parte, la perspectiva demográfica nos presenta a la provincia de Alicante como la cuarta más poblada¹⁶⁰ del territorio español, cuya población está distribuida de forma bastante heterogénea en municipios. La población de un municipio se puede clasificar en fija y variable (BALLART y RAMIÓ, 2000: 302). La población fija es aquella que está censada y es el objeto preferente de la atención de los servicios municipales, teniendo el pleno derecho a la participación en la política local. La población variable, es la que reside en el municipio de forma ocasional (sólo visitan circunstancialmente los centros turísticos) o periódica (tiene algún tipo de vinculación con el municipio, vivienda, segunda residencia, estancias largas fijas discontinuas (...)). Este último tipo tiene gran importancia en la provincia de Alicante dado la importante concentración de municipios turísticos que en determinados períodos temporales ven incrementados de forma espectacular la población que deben atender y que se mantiene de forma periódica en determinados períodos del año¹⁶¹.

Por otra parte, la división territorial de la provincia de Alicante, al igual que las del resto de provincias de la Comunidad Valenciana, está caracterizada por cuatro rasgos: la fragmentación, la heterogeneidad, la complejidad y la estabilidad (BAÑÓN y CARRILLO, 1992: 15).

¹⁶⁰ Efectivamente, Alicante es la cuarta provincia en población, tan sólo por detrás de Madrid, Barcelona y Valencia, adelantando a Sevilla en 2007, según datos del INE (www.ine.es) y, que representa el 4% de la población total española. Los alicantinos disponen de una superficie de 5.816 km² que representa tan sólo el 1,16% del total de la superficie nacional y el 25,01% de la Comunidad Valenciana.

¹⁶¹ A pesar del acusado incremento de la población alicantina, realmente lo menos interesante de estas alteraciones es lo que podríamos llamar la *contabilidad demográfica* (DE MIGUEL, 1987: 16) pues lo más valioso y difícil que nos puede aportar un estudio de la población alicantina, es establecer una relación entre éstos cambios con las fórmulas políticas, los ciclos económicos, los movimientos sociales, y en nuestro caso, con la capacidad y equidad tributaria.

1.1 La fragmentación

Una división territorial fragmentada se caracteriza por un elevado número de municipios, la mayoría de ellos con una reducida población y extensión municipal. Este grado de “polución municipal” (PARADA, 2007: 36) sobre el territorio varía de una Comunidad a otra aunque todas lo padecen en mayor o menor medida. Las cifras de distribución de la población nos indican que seguimos instalados en el mapa municipal de “tipo parroquial” instaurado por la Constitución de Cádiz por inspiración francesa que consistió en poner Ayuntamientos en cualquier núcleo de población por pequeño que fuese. Si en su momento tuvo alguna justificación este derroche administrativo, en aquel mundo estático y campesino, en la actualidad no está creando más que disipación y disfunciones operativas¹⁶².

Como avance, y siempre teniendo en cuenta que depende del objeto de comparación (si es europeo o nacional), la fragmentación en la provincia de Alicante no parece tan acusado pues el 4% de la población nacional habita en algo más del 1,7% del total de municipios de nuestro país. En cuanto al plano regional, la provincia de Alicante tan sólo contiene el 26% de los municipios del total (542) de la Comunidad Valenciana¹⁶³. Además, la extensión territorial media de los municipios alicantinos es de 112 Km² por municipio frente a los 62 Km² por municipio de la media nacional y 43 Km² Comunidad Valenciana¹⁶⁴. En cualquier caso, la organización territorial de la provincia de Alicante, está condicionada por la existencia de una serie municipios distribuidos por unas comarcas de fuerte arraigo por su configuración espacial, redes socioeconómicas o agrupamientos étnico-lingüísticos (BAÑÓN y CARRILLO, 1992: 16).

Las entidades locales de la provincia de Alicante muestran la siguiente tipología conforme a sus elementos que son territorio, población y organización:

¹⁶² La justificación que se realiza tanto desde la FEMP como desde las instancias locales del actual despliegue municipal aduce a la consecución de una mayor democracia local. En cualquier caso, este alegato tiene escaso fundamento práctico salvo para mantener las cuotas de poder de los partidos políticos y sus representantes en el ámbito local. A saber, los miles de concejales que impone la ley Electoral (incluso un número muy alto en los municipios más pequeños, art. 179 LOREG), sus retribuciones, las dotaciones para grupos políticos municipales y las posibilidades de creación de organismos públicos, entidades empresariales, etc (PARADA, 2007: 42-45).

¹⁶³ La provincia de Castellón tiene 135 municipios y 604.404 habitantes, mientras que la Valencia 266 municipios y 2.578.719 habitantes (INE, Cifras del padrón a 01/01/2010).

¹⁶⁴ Datos extraídos del Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, accesible en la siguiente dirección electrónica: seap.minhap.gob.es (Fecha de consulta: 14 /05/2013).

Tabla VII.1 Las Entidades locales en Alicante

Provincia	1
Municipios	141
Comarcas ¹⁶⁵	9
ELM ¹⁶⁶	3
Mancomunidades ¹⁶⁷	24

Fuente: Registro de Entidades Locales. Ministerio de Política Territorial. 2010

Por otra parte, en la provincia existen fuertes contrastes en lo que respecta a las características demográficas de las Corporaciones Locales¹⁶⁸. De hecho, resulta especialmente significativo el avance en la concentración urbana en torno a ciertas poblaciones, principalmente en la zona de costa y en los ejes de las grandes ciudades industriales del interior.

Apenas un quinto de la población alicantina (20,62%) reside en municipios de menos de 20.000 habitantes que representan 81% del total. Por lo que, en principio, la fragmentación limita las capacidades municipales para proporcionar servicios a los

¹⁶⁵ Las nueve comarcas sobre las que se organiza la población y el territorio provincial son: El Comtat, L'Alcoià, el Alto Vinalopó, el Vinalopó Medio, la Marina Alta, la Marina Baixa, L'Alicantí, el Baix Vinalopó y la Vega Baja.

¹⁶⁶ Las tres Entidades Locales Menores de la provincia de Alicante son: La Xara, Jesús Pobre y La Llosa de Camacho. Resulta destacable que las dos primeras corresponden al municipio de Denia, de lo que deducimos que no es una fórmula muy extendida por los municipios alicantinos. Por otra parte, la existencia de pedanías en algunos de ellos es significativa, como en el caso de Elche que cuenta con cerca de 30 pedanías, algunas de ellas con población superior a los 5.000 habitantes como Torrellano y el Altet, hecho que favorece el fenómeno de conurbación entre los municipios de Alicante y Elche.

¹⁶⁷ Los fines más frecuentes de las Mancomunidades de la provincia de Alicante corresponden a los servicios sociales, las actividades culturales, la depuración de las aguas residuales, recogida y tratamiento de residuos y, el fomento del turismo, según los datos del Ministerio de Política Territorial reflejados en el estudio de las Entidades Locales en la Comunidad Valenciana. Las mancomunidades alicantinas no responden necesariamente a un sólo fin, sino que se configuran como fórmulas asociativas. La Ley 8/2010 de Régimen Local de la Comunidad Valenciana dedica sus artículos 91 a 107 a este tipo de fórmulas de asociación municipal, incorporando este último artículo el "régimen de mancomunidad de interés preferente", que serán aquellas que constituyan el objetivo prioritario de la reactivación económica y demográfica de los municipios que la integran (AGULLÓ; 2013: 260).

¹⁶⁸ Sin perjuicio de una clasificación más completa de los municipios que incurra en una perspectiva multidimensional, que se desarrolla en el apartado que trata la Tipología de los municipios en la provincia de Alicante, se establecen los siguientes estratos de población conforme a los siguientes criterios. Aquellos de menos de 5.000 habitantes son, independientemente de diversas caracterizaciones, una fiel muestra representativa de los pequeños municipios. En los medianos, se distinguen las dos categorías hasta la frontera de los 50.000 habitantes que incluyen la brecha de los 20.000 habitantes. Limite que se diferencian aquellos que los superan y especialmente, los que sobrepasan los 100.000 habitantes conforme al criterio que establece la Ley Orgánica 5/ 1985 de 19 de junio del Régimen Electoral General, para la determinación del número de concejales a elegir (art. 179).

ciudadanos (ALBA y VANACLOCHA, 1997: 422). Dadas las dificultades que pueden encontrar al menos este 81 % de municipios para desarrollar las condiciones para desarrollar la gestión tributaria y recaudatoria de forma eficiente, constituyen un entramado municipal afín a las fórmulas de cooperación y asistencia supramunicipal. La población alicantina tiende hacia su concentración en municipios de mayor tamaño aunque especialmente se están agrupando en los municipios entre 5.000 y 50.000 habitantes. Por el contrario, algo más del 50 % de la población se concentra en los ocho municipios que tienen más de 50.000 habitantes (Alicante, Elche, Torrevieja, Benidorm, Orihuela, Alcoy, Elda, San Vicente del Raspeig), siendo este escaso 6% de municipios los más capaces a realizar una gestión tributaria con mayor dosis de autonomía y menor soporte por otras organizaciones.

Tabla VII. 2 Distribución de población alicantina en municipios

ALICANTE	Municipios	%	% acumulado	Población	%	% acumulado
Menos de 100 habitantes	3	2,12	2,12	193	0,01	0,01
Entre 101 y 500	28	19,85	19,87	7.923	0,04	0,05
Entre 500 y 1.000	18	12,76	32,63	12.969	0,67	0,72
Entre 1.001 y 2.000	17	12,05	44,68	25.282	0,13	0,85
Entre 2.001 y 5.000	16	11,34	58,19	57.246	2,97	3,82
Entre 5.001 y 10.000	20	14,18	72,73	143.239	7,43	11,25
Entre 10.001 y 20.000	13	9,21	81,58	180.648	9,37	20,62
Entre 20.001 y 50.000	18	12,76	94,34	503.823	26,1	46,72
Entre 50.001 y 100.000	5	3,54	97,88	328.631	17,06	63,78
Más de 100.000	3	2,12	100	666.331	34,59	100 %
TOTAL	141			1.934.127		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (Cifras del padrón a 1 de enero de 2010) en www.ine.es (Fecha de consulta: 08/04/2012)

De la comparación de la distribución de la población en municipios de la provincia alicantina con el total nacional, se observa que si bien la tendencia al minifundismo local es menos acusada en Alicante dado el entorno geográfico y productivo, la dispersión municipal en el territorio sigue siendo importante.

Tabla VII.3 Distribución de población española en municipios

ESPAÑA	Municipios	%	% acumulado	Población	%	% acumulado
Menos de 100 habitantes	1.058	13,04	13,04	62.186	0,01	0,01
Entre 101 y 500	2.473	30,48	43,52	679.957	1	1,01
Entre 500 y 1.000	1.061	13,07	56,59	756.402	1,6	2,61
Entre 1.001 y 2.000	925	11,40	67,99	1.313.221	2,78	5,39
Entre 2.001 y 5.000	1.011	12,47	80,46	3.178.057	6,73	12,12
Entre 5.001 y 10.000	563	6,942	87,42	3.933.865	8,33	20,45
Entre 10.001 y 20.000	354	4,36	91,76	5.020.865	10,63	31,08
Entre 20.001 y 50.000	251	3,09	96,14	7.499.173	15,89	47,47
Entre 50.001 y 100.000	83	1,02	99,23	5.857.700	12,41	60,13
Entre 100.000 y 500.000	56	0,7	99,93	11.186.947	23,70	83,84
Más de 500.000	6	0,07	100	7.649.479	16,16	100
TOTAL	8.112			47.190.493		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (Cifras del padrón a 1 de enero de 2010) en www.ine.es (Fecha de consulta: 08/04/2012)

En definitiva, aunque existen considerables diferencias por zonas, la relativa atomización municipal alicantina adquiere sentido cuando su población media alcanza los 13.717 habitantes por municipio frente a los 5.817 y 9.280 del promedio de la nación y de la Comunidad Valenciana respectivamente (INE, 2010).

1.2 La heterogeneidad

Los contrastes socio-económicos y demográficos, son muy acusados en la provincia de Alicante, en parte justificados por la intensa diversidad geográfica del territorio, en la que se ubican poblaciones con características típicamente costeras y de interior (montaña). Por una parte, la provincia está altamente urbanizada y se concentran, de forma relativa, más municipios con población superior a 50.000 habitantes que en el plano nacional. Mientras que en España, el 50% de la población habita en ciudades de más de 50.000 habitantes que suponen apenas un 3% del total, en Alicante éstos representan el 6%. Además, se corrobora que el inframunicipalismo no es tan acusado como en el conjunto de la nación (58% de los municipios menores de 5.000 habitantes que en el conjunto nacional se elevan al 80%). Pero, por otra parte esos 82

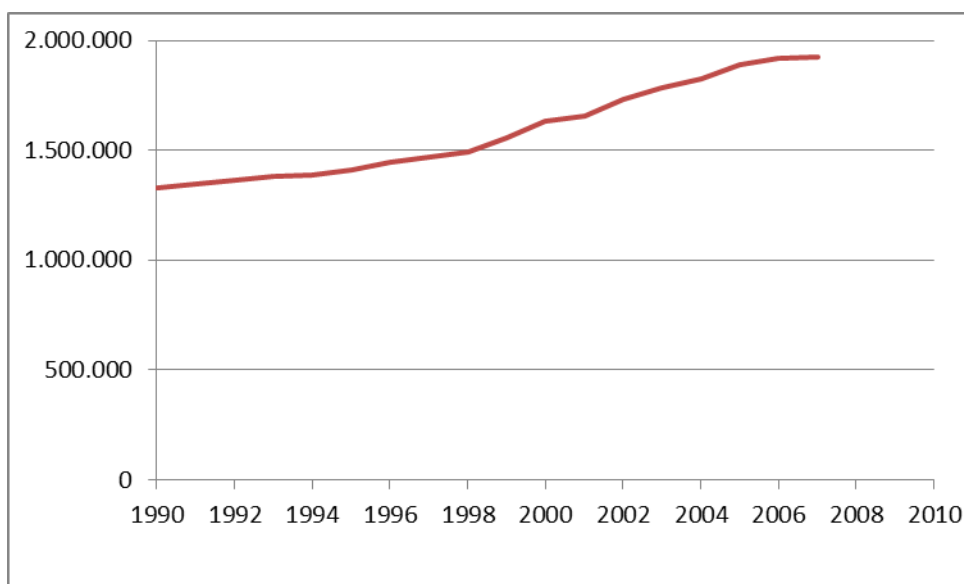
municipios de menos de 5.000 habitantes se colocan entre los espectros más pequeños (3 municipios de menos de 101 habitantes, 28 que van de 101 a 500, 18 de 501 a 1.000 habitantes, 17 de 1.001 a 2.000, 5 de 2.001 a 3.000 y 11 de 3.001 a 5.000) (INE, 2010).

Tabla VII. 4 Distribución de la población por comarcas

Comarcas	Habitantes	Densidad (hab/km ²)
El Comtat	28.473	75,6
L'Alcoià	112.926	209,2
Alto Vinalopó	53.797	83,4
El Vinalopó Medio	173.638	217,4
La Marina Alta	200.373	263,9
La Marina Baixa	193.165	333,7
L'Alicantí	478.005	710,0
El Baix Vinalopó	292.067	597,0
La Vega Baja	393.841	411,4
Media de la provincia	1.934.127	331, 1
Media C. Valenciana	5.111.706	210,11
Total nacional	47.190.493	93,27

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE e IVE a 01/01/2010 (Fecha de consulta: 08/04/2012).

Coherentemente con esta heterogeneidad, la distribución por comarcas muestra una provincia altamente poblada, que de media supera con creces el nivel nacional y así se extrapola a todas las comarcas salvo la del El Comtat y el Alto Vinalopó (Instituto Valenciano de Estadística, IVE, www.ive.es; Fecha de consulta: 08/04/2012) y, que ha mantenido durante todo el período de 1990 a 2010 con un crecimiento natural positivo.



Fuente: INE, Población: series históricas de 1996 a 2011 y de 1995 a 1986

Figura VII.1 Evolución de la población total de la provincia de Alicante (1990-2010).

Entre los cambios demográficos de la provincia de Alicante, cabe destacar, entre otros, el acusado crecimiento de población, las transformaciones en las pirámides de edades (siguiendo la tendencia nacional, se está produciendo una inversión de los extremos y ensanchamiento de la zona de edades medias) la evolución positiva de la población activa femenina y los fuertes flujos migracionales (Instituto Valenciano de Estadística, IVE, www.ive.es). Así, una particularidad de la demografía alicantina es la fuerte presencia de extranjeros. Alicante constituye la provincia española con más población no española (el 24 %) siendo los europeos los más numerosos (el 15 %), especialmente los británicos y alemanes (www.ine.es; datos referidos a 2010). El detalle sobre la distribución de la población extranjera se trata en el capítulo VII apartado 3.4 de la parte II en los que respecta a la Atención al Contribuyente Extranjero.

En definitiva, estos cambios demográficos se traducen en transformaciones de las necesidades que han satisfacer las corporaciones municipales para las que necesitaran ajustar sus necesidades de financiación.

1.3 La complejidad

La provincia de Alicante presenta una división municipal compleja tanto desde el punto de vista demográfico como socio-económico. Por una parte, el Área Metropolitana de Alicante forma una extensa conurbación en la que es posible encontrar municipios que al mismo tiempo son metropolitanos, industriales, turísticos y con alta densidad y reducido tamaño de población (especialmente el formado por el triángulo entre Alicante–Elche–Santa Pola).

Además, algunos municipios de la provincia presentan una densidad de población muy acusada de cerca de 2.500 habitantes por Km² (como en Rafal y San Juan de Alicante y otros tantos municipios por encima de 1.500 habitantes por km²) frente a los más pequeños, que también son los menos densamente poblados, con aproximadamente 4 habitantes por km² (Tollos y Famorca) (Fundación BBVA, 2007).

1.4 La estabilidad

Las divisiones municipales en la provincia han manifestado unas modificaciones muy moderadas, siendo de hecho más frecuentes las segregaciones que las fusiones pero manteniéndose en cualquier caso prácticamente constante el número de municipios. En el período de referencia que se considera en este estudio, en el año 1990 existían en la provincia 139 municipios, 140 en 1991 y, en 1993, ya estaban constitutivos los 141, que se mantienen hasta la fecha (según datos del INE). Además tampoco han existido modificaciones sustanciales ni en las comarcas ni en las entidades locales menores del municipio.

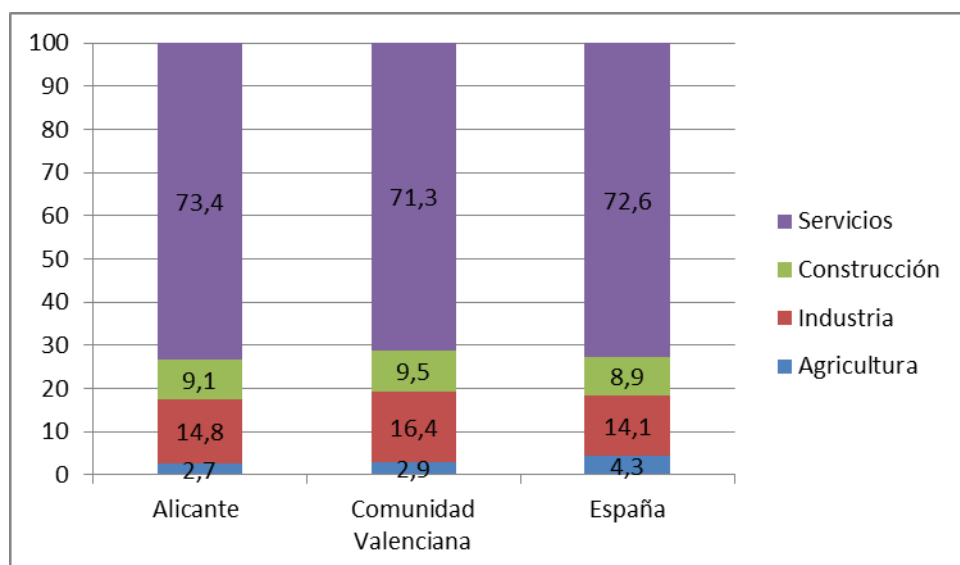
2. Los sectores productivos

Alicante ha sido una provincia de tradición industrializada, incluso desde los principios del siglo XX. Pero como en el conjunto de las provincias españolas, los planes de estabilización económica de los años 60, remodelan la distribución por sectores y consolida el sector de servicios con gran amplitud, afianzando simultáneamente, la posición de la industria y de la construcción. En la actualidad, según datos del INE 2010,

la provincia de Alicante ocupa la cuarta posición en la mayoría de los indicadores económicos, detrás de Madrid, Barcelona y Valencia. En este sentido, destaca la cuarta posición en número de empresas, en oficinas bancarias, en el índice de actividad económica y en cuota de mercado. Por otra parte, es la quinta provincia en índice comercial e industrial y la séptima en índice turístico.

Por otra parte, la fuerte presencia extranjera ha propiciado que los municipios de la provincia de Alicante hayan sufrido, como muchos otros del litoral mediterráneo, un acentuado cambio de imagen como consecuencia del llamado turismo residencial. Concepto éste que según MAZÓN y ALEDO (2005: 13), debería ser revisado hacia el de turismo inmobiliario, ya que el sector económico que genera se encuentra más próximo al sector inmobiliario que al de la industria turística. Tanto es así que las políticas inmobiliarias que tienen asociadas no sólo han tenido como consecuencia con gestiones disparatadas de viviendas y el agotamiento del suelo, sino también un importante traslado de los recursos y capitales de los municipios hacia el sector inmobiliario guiados por la lógica empresarial de pingües y rápidos beneficios, que han minimizado las opciones de reconversión hacia modelos de desarrollo turístico sostenible. En definitiva, han sido estas comunidades locales las que han sufrido con más contundencia los efectos negativos del proceso urbanizador ante la crisis económica y ralentización de la actividad de la construcción que han dificultado el desarrollo de otros sectores productivos (MAZÓN y ALEDO, 2005: 27-28).

En cualquier caso, la contundencia del análisis cuantitativo, permite vislumbrar claramente que la economía alicantina se basa fundamentalmente en el sector servicios (FUNDACION BBVA, 2007).



Fuente: Elaboración propia a partir del INE, 2010.

Figura VII.2 Estructura sectorial empleo ocupado 2010

La estructura sectorial del empleo ocupado en la provincia para el año 2010, muestra que el sector servicios ocupa el 73,4 %, la industria el 14,8%, la construcción el 9,1 % y la agricultura el 2,1 % (Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Alicante, Alicante en cifras 2010).

Si se compara esta estructura productiva con el panorama de la comunidad autónoma y nacional, no se observan diferencias sustantivas, salvo el menor peso del sector agrícola en Alicante. Este dato resulta cuanto menos curioso por la enorme trascendencia que tiene la agricultura alicantina de cara a la exportación, así es un importante exportador de productos cítricos, de las verduras que provienen de la huerta e incluso, más recientemente, de vino (FUNDACIÓN METRÓPOLI, 2009).

En cuanto a la distribución del empleo ocupado, disminuye en todos los sectores aunque con especial incidencia en la agricultura y construcción. Así, resulta curioso observar que la tasa de actividad¹⁶⁹ de la población alicantina es inferior a la media de la tasa nacional precisamente a partir de 2007, fecha en la que se inicia la crisis económica, siendo precisamente antes de esa fecha superior a la media nacional, según datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social que ofrece la Diputación de Alicante en su anuario estadístico (www.dip-alicante.es/documentacion/pr_epa.asp; Fecha de

¹⁶⁹ La Encuesta de Población Activa (EPA) define la tasa de actividad como el cociente entre el total de población activa (los que están ocupados y los desempleados que buscan empleo y la población total en edad activa). En definitiva, lo que mide la tasa de actividad es cuán productiva es una economía.

consulta: 12/09/2012). En consecuencia, la actividad productiva a partir de 2007 se ralentiza aún más en la provincia de Alicante.

Tabla VII.5 Distribución de la población ocupada por sectores productivos en Alicante (en miles de personas)

	2009	2010	% 2009/2010
Población ocupada	746,2	703,0	-5,8%
Agricultura	26,6	18,9	-29,2%
Industria	105,5	104,1	-1,3%
Construcción	73,5	63,9	-13,0%
Servicios	540,6	516,2	-4,5%

Fuente: INE, 2009 y 2010.

Efectivamente, en todas las comarcas el peso del sector servicios es preponderante en la economía, especialmente aquel relacionado con las actividades turísticas¹⁷⁰, salvo en las comarcas del Alto y Medio Vinalopó en el que prácticamente se equipara con la industria (INECA, 2010). La industria textil está tradicionalmente vinculada al área de Alcoy, mientras que el calzado, con importante relevancia a nivel internacional, está focalizado en las zonas de Elda, Villena y Elche. El sector de la construcción que adquirió por su propio peso y elevado crecimiento una identidad diferenciada en todas las comarcas, está fuertemente contenido en los últimos años (especialmente a partir de 2007). Por otra parte, la agricultura se concentra en las comarca de la Vega Baja con el cultivo tradicional de huerta, en la zona norte de costa con el cultivo citrícola y en el interior con los cultivos de secano (especialmente la vid) (FUNDACIÓN METRÓPOLI, 2009).

¹⁷⁰ En referencia al sector turístico como elemento dinamizador de la economía, el número de agencias de viaje ha crecido de forma constante en el período considerado pasando de 248 agencias de viaje en el año 1996 a 538 en el año 2010. En cuanto a plazas hoteleras se sigue la misma tendencia creciente anual de 48.512 plazas y 268 hoteles en el año 1996 a 68.223 plazas y 345 hoteles en 2010 (IVE y Agencia Valenciana de Turismo en www.ive.es; Fecha de consulta: 19 /04/2012).

3. El análisis de las principales variables socioeconómicas que afectan a la tributación municipal.

3.1 A efectos de IBI

Las variables tributarias son el resultado de la aplicación de las ordenanzas fiscales a los inmuebles que figuran en el Catastro (en la actualidad sólo urbana y rústica) a partir de su comunicación por parte de los respectivos Ayuntamientos (www.catastro.meh.es). La provincia de Alicante experimenta un alto índice de crecimiento anual de los recibos emitidos a efectos del IBI (de hecho es en términos absolutos la provincia que más altas registra de IBI después de Madrid), tendencia similar a la que se experimenta a nivel nacional, aunque ésta última atenuada.

Tabla VII.6 Evolución de los recibos emitidos a efectos del IBI

	Recibos emitidos a efectos del IBI en Alicante		% Recibos emitidos/ población	Recibos emitidos a efectos del IBI en España		% Recibos emitidos/ población
	Urbana	Rústica		Urbana	Rústica	
2010	1.817.516	106.403	1,06	35.111.153	6.673.075	0,87
2009	1.772.086	102.737	1,04	34.055.497	6.500.760	0,91
2008	1.707.450	104.217	1	32.790.685	6.344.620	0,88
2007	1.631.330	97.849	1,01	31.641.353	6.291.860	0,86
2006	1.553.628	95.733	1,03	30.636.040	6.177.002	0,85

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General del Catastro (www.catastro.meh.es) y del INE (Fecha de consulta: 08/04/2012).

De la comparación entre los recibos del IBI, con respecto a la población de la provincia de Alicante, se concluye como en nuestra provincia, a pesar de triplicar con creces la densidad de población a nivel nacional, proporcionalmente se emiten más recibos con respecto a sus habitantes. Esto nos indica que realmente los recibos emitidos al cobro superan a su población (caso que no se extrapola al nivel nacional). La explicación vendría dada por el turismo y la segunda residencia. Las migraciones de fin de semana y estacionales son también especialmente numerosas, como ponen de manifiesto su capacidad hotelera, de apartamentos y campings así como la elevada

proporción, superior al 30 % de viviendas de segunda residencia en el interior y en la costa (Instituto de Estudios Económico de la Provincia de Alicante, INECA, 2010).

3.2 A efectos del IVTM

Para determinar las variables que afectan al IVTM, se puede desglosar el parque de vehículos de la provincia de Alicante y su importancia relativa en el nivel nacional.

Coherentemente con su rango en la población a nivel nacional, Alicante ocupa la cuarta posición en cuanto al total del parque automovilístico, sin embargo no se observa esa misma correlación en cuanto a la proporción de vehículos con la población, pues tan sólo ocupa un puesto intermedio, más bien retrasado con respecto a otras provincias. En cualquier caso, el parque de vehículos de la provincia se ha mantenido prácticamente en el último período tras el fuerte incremento de los primeros años de crecimiento del nuevo siglo, que fue incluso superior al incrementado a nivel nacional.

Tabla VII .7 Parque provincial de vehículos. Año 2010

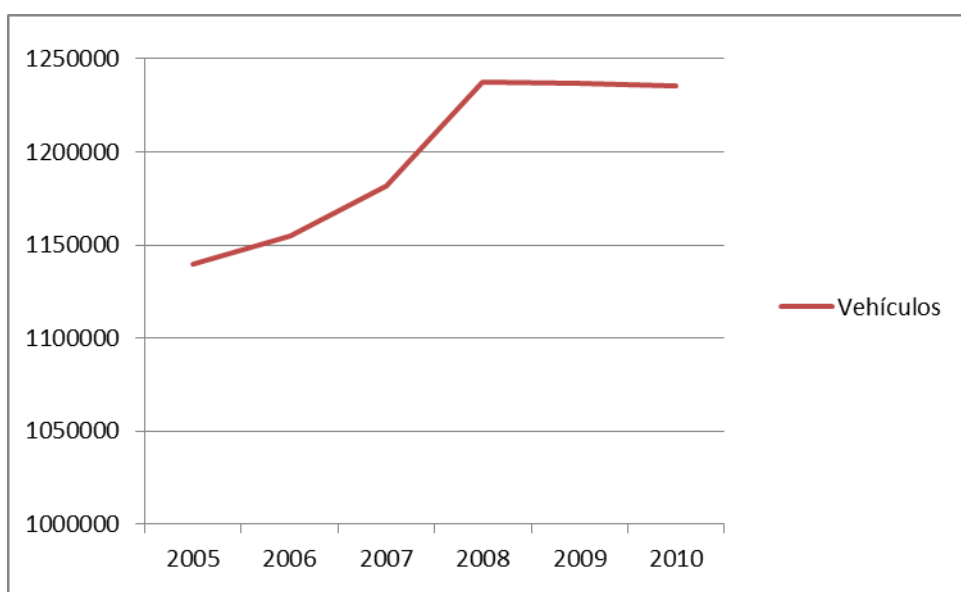
Concepto	Número de vehículos
Total parque automovilístico	1.235.300
Camiones y furgonetas	191.777
Autobuses	1.613
Turismos	894.606
Motocicletas	117.837
Tractores industriales	5.153
Remolques y semiremolques	12.018
Otros vehículos	12.296
% Nacional	3,97 % (4º puesto)
Vehículos por 1.000 habitantes	653 (39º posición)

Fuente: DG de Tráfico a partir de cifras de población del INE.

El crecimiento del consumo privado provoca, con frecuencia, aumentos dramáticos en las necesidades de servicios, siendo uno de los ejemplos más paradigmáticos el incremento del parque de vehículos, ya que conforme éstos aumenten, las corporaciones locales se verán obligadas a gastar más recursos en infraestructuras

viarias y regulaciones de tráfico (BAÑÓN y CARRILLO, 1992: 79), para las que obviamente se necesitaran la adecuada financiación.

En este sentido, se quiere destacar las buenas infraestructuras de las que dispone la provincia de Alicante. Éstas no sólo se materializan en una buena red de autopistas y autovías, sino también por el aeropuerto de Alicante-Elche que es el quinto en importancia nacional, tanto por su volumen de pasajeros como de operaciones (<http://estadisticas.aena.es>; Fecha de consulta: 06/11/2013). Además, en junio de 2013 se inicia el recorrido del tren de Alta Velocidad (AVE) entre Madrid y Alicante, que no solo mejora las comunicaciones entre la capital de la provincia y la de España, sino que como consecuencia de ello, se prevé un incremento de visitantes y de segundas residencias de españoles del norte de la Meseta en el Levante.



Fuente: Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Alicante: Alicante en cifras 2010 a partir de los datos de la Dirección General de Tráfico

Figura VII.3 Parque de vehículos de la provincia de Alicante

Por otra parte, tanto la venta como la matriculación de turismos presenta un descenso muy fuerte a partir del año 2007 (-6,87%) aunque este retroceso es menos pronunciado que en el resto de España (-20,6%) (Memoria INECA, 2010).

3.3 A efectos del IAE

Las variables a considerar vienen dadas en el alta del censo del IAE con el siguiente desglose.

Tabla VII.8 Altas en el censo del IAE de la provincia de Alicante. Año 2010

Descripción IAE	Altas
Sección 1. Actividades empresariales	164.092
1. Energía y agua	1.351
2. Extracción y transformación de materiales no energéticos y productos derivados, ind.química	1.119
3. Industria transformadora de los metales, mecánica de precisión	2.824
4. Otras industrias manufactureras	8.763
5. Construcción	25.372
6. Comercio y restaurantes y hospedaje; reparaciones	65.323
7. Transporte y comunicaciones	7.314
8. Instituciones financieras, seguros, servicios prestados a las empresas y alquileres	36.910
9. Otros servicios	15.116
Sección 2. Actividades profesionales	2.333
5. Prof. relacionados con el comercio y la hostelería	1.364
7. Prof. relacionados con las activ. financieras, jurídicas, de seguros y alquileres	580
8. Prof. Relacionadas con otros servicios	389

Fuente: Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Alicante. Alicante en cifras 2010.

Cabe destacar que las variaciones de este impuesto directo y de los indicadores de la actividad del mismo, tanto en lo que respecta a altas y bajas, presentan una dinámica menos fluctuante que en el resto de España (Memoria INECA, 2010).

3.4 El desarrollo urbanístico

El importante crecimiento urbanístico hasta entrado el año 2007 ha sido una fuente de financiación para los Ayuntamientos. Pero a partir de esa fecha, el parque de viviendas no vendidas y la fuerte crisis hipotecaria y de liquidez provoca fuertes problemas financieros. Y, los Ayuntamientos dejan de recibir ingresos por el IBI, ICIO, plusvalías (...) además las nefastas consecuencias, no sólo económicas sino también sociales, de las viviendas vacías y a mitad de construir.

Resulta manifiesto como las licencias de construcción de obra nueva, que habiendo experimentado un fortísimo crecimiento sufren un considerable freno y reducción a los años posteriores al inicio de la crisis.

Tabla VII.9 Número de licencias de obra nueva en la provincia de Alicante

Año	Visados de dirección de obra nueva
1995	2.740
2003	5.185
2006	8.908
2007	3.675
2008	2.015
2009	968
2010	877

Fuente: IVE (www.ive.es) a través del Ministerio de Fomento (Fecha de consulta: 22/05/2012).

Los informes del Instituto de Estudios Económico de la Provincia de Alicante (INECA), que considera el sector de la construcción residencial de vital importancia, concluyen que si bien la vivienda mantiene el retroceso desde el año 2007 y sigue mostrando valores mínimos, la tendencia alicantina es menos mala que en el resto del territorio español, descenso del 9% en Alicante frente al 17% de media es España (INECA, Memoria 2010 www.ineca.es). Por el contrario, y según la misma fuente de información, la situación de la vivienda nueva es ligeramente más negativa en Alicante en cuanto se registran menos transacciones.

4. La tipología de los municipios de la provincia de Alicante

Considerando el enfoque de BAÑÓN y CARRILLO (1992) desarrollado en su estudio *Tipología de los Municipios de la Comunidad Valenciana*, se pretende presentar un avance de una caracterización de los municipios alicantinos que permita clasificar los municipios en unos “tipos puros” que sintetizando una serie de variables, proyecten un mapa teórico en el que poder volcar las conclusiones del desarrollo efectivo de la gestión tributaria local y sus posibilidades de delegación o prestación directa. Además, esta tipología también pretende agregar las condiciones del entorno (demográfico,

económico, presupuestario, social, etc.) al marco de prestación del servicio de gestión tributaria y recaudación. Así, se consideran cuatro dimensiones que con carácter multidisciplinar y transversal tienen capacidad suficiente para configurar un mapa conceptual de la clasificación¹⁷¹ (BAÑÓN y CARRILLO, 1992).

La primera es la variable socio económica, que incluye a su vez varias dimensiones como la demográfica (tamaño de población, densidad, estructura de edades, crecimiento demográfico, migraciones), la económica (el dominio y especialización de su población activa en los sectores productivos, la renta per cápita, el desempleo, etc.), los geográficos (si la población se encuentra concentrada o dispersa en municipios de interior o costa), el posicionamiento en el sistema de ciudades (en municipios rurales, urbanos y metropolitanos) e incluso si son municipios turísticos o de segunda residencia. Desde un aspecto meramente operativo, se ha considerado como eje central y clasificatorio el factor demográfico y más concretamente, el tamaño de la población.

Así, y conforme a lo anterior, se han establecido ocho categorías para clasificar los municipios según el número de habitantes: inframunicipio (de 0 a 500 habitantes), pequeño municipio (de 501 a 1.000 habitantes), pequeño municipio con estructura de gobierno diferenciada (de 1.001 a 2.000 habitantes), pequeño municipio con nivel alto de prestación de servicios (de 2.001 a 5.000 habitantes), municipio mediano (de 5.001 a 20.000 habitantes), pequeñas ciudades (de 20.001 a 50.000 habitantes), ciudades medianas (de 50.001 a 200.000 habitantes) y, por último, grandes ciudades (de más de 200.000 mil habitantes).

La dimensión política, puede reflejar por una parte, la configuración del sistema de partidos local (si domina el bipartidismo entre PP o PSOE, o bien se produce un multipartidismo, normalmente con carácter moderado) y, por otra, quizás más relevante por su carácter diferenciador, la división de las estructuras políticas (siendo la referencia el número de autoridades electas). Para la definición de este criterio en el presente estudio descriptivo, se ha calculado la prorrata de concejales electos

¹⁷¹ Los criterios que se utilizan para crear una tipología pueden incluir una única dimensión o varias dimensiones. Aunque en cualquier caso, la variable con mayor peso en la elaboración de una clasificación municipal sea la población y así se tiene en cuenta en la extendida tipología de Luis Morell Ocaña (de pequeños municipios de menos de 2.000 habitantes, los medianos del primer subgrupo de 2.000 a 5.000 y los del segundo subgrupo de 5.000 a 50.000 y, por último los grandes municipios urbanos de más de 50.000 habitantes) (MORELL, 1988), se considera imprescindible representar la perspectiva multivariable, especialmente cuando se aplican técnicas estadísticas y análisis de conglomerados (BAÑÓN y CARRILLO; 1992).

resultando de 10,58 (número total de concejales electos en la convocatoria de 2011¹⁷², 1.530, entre el total de municipios de la provincia, 141), clasificando cada grupo de municipios en función de si su número de concejales es inferior, igual o superior a esta media.

Los aspectos administrativos pueden a su vez también presentar múltiples facetas que abarcan desde el propio organigrama departamental y la distribución de los recursos humanos y los financieros. Aunque para simplificar se va a considerar el potencial de los distintos departamentos y las posibilidades que tienen de mantener unas estructuras administrativas propias y diferenciadas (secretaría, intervención y tesorería). Para ello, el grado de diferenciación de la organización administrativa, es decir, el número de partes en que está dividida o especializada la corporación municipal, se ha valorado considerando si las tareas de secretaría, intervención y tesorería recaen en misma persona, distintas personas y con más o menos técnicos o ayudantes dentro de cada categoría.

Por último, la variable de servicios es otro factor a tener en cuenta para tipificar los municipios alicantinos que mide su capacidad para prestar servicios a sus ciudadanos¹⁷³. Se ha considerado los servicios que cada Ayuntamiento presta en materia de recogida de basuras, actividades deportivas, transporte colectivo urbano a viajeros, si ofrecen mayores o menores servicios o si estos son compartidos con otras poblaciones vecinas.

En función del posicionamiento de los municipios en estas dimensiones, se pueden establecer una serie de tipos que serían los siguientes: a) Inframunicipios¹⁷⁴; b). Pequeños municipios¹⁷⁵; c). Pequeño municipio con estructura de gobierno

¹⁷² Conforme a los datos que ofrece el Ministerio del Interior para las elecciones locales. <http://elecciones.mir.es/resultados2011/99MU/DMU17039PR.L1.htm?e=0> ; Fecha de consulta: 14/05/2012)

¹⁷³ La información administrativa y de los servicios ha sido recogida de la página de cada uno de los municipios que se obtiene a partir del directorio de la Diputación. (<http://www.dip-alicante.es/documentacion/dlocal.asp>; Fecha de consulta: 14/05/2012).

¹⁷⁴ Famorca, Tollos, Benillup, Facheca, Benifallim, Cuatretondeta, Benimasot, Almudaina, Balones, Benasau, Vall de Alcalá, Benifato, Alcolecha, Millena, Alcocer de Planes, Beniardá, Guadalest, Gorga, Vall de Ebo, Confrides, Penáguila, Tormos, Benimeli, Benimarfull, Alfafara, Campo de Mirra, Bolulla, Gayanes, Sagra, Castell de Castells y Alquería de Aznar.

¹⁷⁵ Benimantell, Benichembla, Agres, Murla, Sella, Senija, Vall de Gallinera, Adsubia, Daya Vieja, Lorch, Ráfol de Almunia, Sanet y Negrals, Torremanzanas, Tárben, Benilloba, Planes, Orcheta y Vall de Laguart.

diferenciada¹⁷⁶; d). Pequeño municipio con alto nivel de prestación de servicios¹⁷⁷; e) Municipio mediano¹⁷⁸; f) Pequeñas ciudades¹⁷⁹; g). Ciudades medianas¹⁸⁰, y; h) Grandes ciudades¹⁸¹.

La caracterización de los municipios alicantinos nos ofrece el semblante que muestra el siguiente cuadro. La técnica que se ha empleado para elaborarlo ha sido el análisis de conglomerados, es decir, clasificar cada población dentro de un conglomerado donde el resto de localidades que lo integran compartan las mismas características, conforme a la metodología empleada por BAÑÓN y CARRILLO (1992). El algoritmo de clasificación que éstos autores han utilizado ha sido el método K-means. Con este método, se establecen unos grupos de clasificación iniciales que se toman al azar y, que paso a paso, mediante la realización del estudio, se mejoran y adaptan a las circunstancias, aunque en todo caso manteniendo estable desde el principio el número de conglomerados, que se corresponden con las ocho tipologías.

Se puede generalizar que, los municipios con mayor población son los que asimismo experimentan un mayor crecimiento de la misma, incrementando así su densidad y, en los que los índices de inmigración, de juvenalidad y de renta per cápita también son más elevados. Además, presentan una proporción más alta de activos en industria y servicios. Suelen estar localizados en las zonas más próximas a la costa y de menor altura respecto al nivel del mar, manteniendo desarrollada una estructuración urbana. Estos municipios son los que cuentan con un grado de diferenciación del

¹⁷⁶ Llíber, Aguas de Busot, Parcent, Hondón de los Frailes, Cañada, Benidoleig, Relleu, Beniarrés, Alcalá, Algueña, Salinas, Tibi, Benejama, San Isidro, Beniarbeig, Benferri y Daya Nueva.

¹⁷⁷ Jacarilla, Granja de Rocamora, La Romana, Orba, Hondón de las Nieves, Busot, Jalón, Els Poblets, Biar, Benijófar, Rafal, Polop, Formentera del Segura, Algorfa, Agost y Vergel.

¹⁷⁸ Los Montesinos, Benejúzar, Benitachell, Gata de Gorgos, Finestrat, Ondara, Bigastro, Cox, Bañeres, Dolores, Jijona, Redován, Pedreguer, Monforte del Cid, Onil, Callosa de Ensarriá, Pinoso, San Miguel de Salinas, Catral, Muro de Alcoy, Sax, Castalla, Pego, Cocentaina, Albatera, San Fulgencio, Monóvar, Benisa, Teulada, Guardamar del Segura, Callosa de Segura, La Nucia y Almoradí.

¹⁷⁹ Aspe, Rojales, Alfaz del Pi, San Juan de Alicante, Pilar de la Horadada, Muchamiel, Ibi, Altea, Campello, Novelda, Crevillente, Calpe, Jávea, Santa Pola, Villajoyosa, Petrel, Villena y Denia.

¹⁸⁰ San Vicente del Raspeig, Elda, Alcoy, Benidorm, Orihuela y Torrevieja.

¹⁸¹ Elche y Alicante.

gobierno mayor, más diferenciado, con recursos humanos más numerosos y cualificados y, con recursos financieros más cuantiosos.

Por el contrario, los municipios menos poblados tienden a ir perdiendo población en favor de sus municipios vecinos más poblados, tienden a la baja densidad, con un bajo porcentaje de gente joven, con saldo migratorio desfavorable, la renta per cápita baja, localizados en zonas de interior o de montaña dedicados mayoritariamente a la agricultura. Estos municipios son los que cuentan con un grado de diferenciación del gobierno menor, tendiendo a agrupar diversas concejalías y puestos en un mismo miembro de la corporación, con menor porcentaje de recursos humanos dedicados a las tareas administrativas y, por último, con menor disponibilidad de recursos financieros para destinar a la prestación de servicios.

Tabla VII.10 La caracterización de los municipios de la provincia de Alicante

Dimensiones Tipología	Socio– económica: población Media de población	Política: diferenciación de la estructura de gobierno	Administrativa: diferenciación de la estructura administrativa	Servicios: nivel de prestación	CASOS %
Inframunicipio	Menos de 500 habitantes: 234 habitantes de media	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	31 (21,98%)
Pequeño Municipio	De 501 a 1.000: 786 habitantes de media	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	18 (12,77%)
Pequeño municipio con estructura de gobierno diferenciada	De 1.001 a 2.000: 1.500 habitantes de media	Medio	Bajo	Bajo	17 (12,06%)
Pequeño municipio con alto nivel de prestación de servicios	De 2.001 a 5.000: 3.627 habitantes de media	Bajo	Medio	Medio	16 (11,35%)
Municipio mediano	De 5.001 a 20.000: 9.871 habitantes de media	Medio	Medio	Medio	33 (23,40%)
Pequeñas ciudades	De 20.001 a 50.000: 28.090 habitantes de media	Alto	Alto	Alto	18 (12,77%)
Ciudades medianas	De 50.001 a 200.000: 72.191 habitantes de media	Muy alto	Muy alto	Muy alto	6 (4,25%)
Grandes ciudades	Más de 200.000: 282.342 habitantes de media	Muy alto	Muy alto	Muy alto	2 (1,42%)

Fuente: Elaboración propia a partir de las dimensiones consideradas por Bañón y Carrillo, 1992.

5. Las fuentes de financiación de los municipios de la provincia de Alicante

En este apartado, procederemos a describir los ingresos de los que disponen los municipios de la provincia de Alicante. Las fuentes de información y de consulta utilizadas han sido básicamente los materiales suministrados por D. Manuel de Juan a propósito de su conferencia en la Universidad de Alicante sobre *¿Cómo se gestiona una ciudad?* y, la base de datos presupuestarios de las Entidades Locales de la Oficina Virtual para la coordinación financiera con las Entidades Locales, dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En primer lugar, valoraremos los ingresos medios por habitante en el año 2011 a partir de su desglose por capítulos. Así, son los impuestos directos, las transferencias corrientes y las tasas las principales fuentes de financiación de los Ayuntamientos alicantinos, tal y como ocurre en el total nacional.

Tabla VII.11 Ingresos medios por habitante/año en la provincia de Alicante. Año 2011.

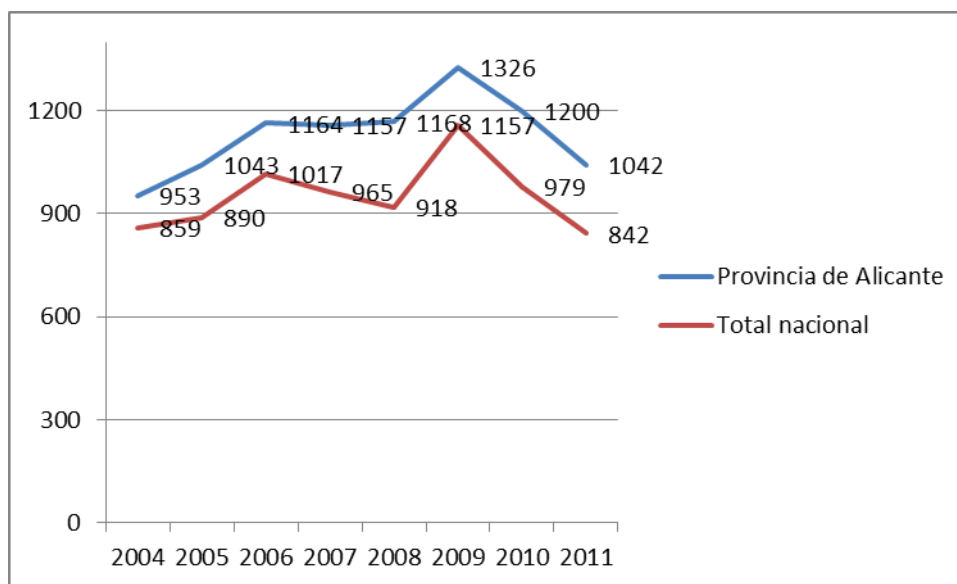
Capítulos	Euros/año	% sobre el total
1. Impuestos directos	374 €	44,42
2. Impuestos indirectos	19 €	2,21
3. Tasas y otros ingresos	158 €	18,82
4. Transferencias corrientes	201 €	23,83
5. Ingresos patrimoniales	22 €	2,63
6. Enajenación inver. reales	12 €	1,38
7. Transferencias de capital	27 €	3,23
8. Activos financieros	2 €	0,21
9. Pasivos financieros	28 €	3,27
Total ingresos	842 €	100

Fuente: “Los ingresos locales y su evolución en los presupuestos de los municipios de la provincia de Alicante”, conferencia impartida por D. Manuel de Juan, 4 de marzo de 2013 en la Universidad de Alicante, a partir de los datos de Liquidación de presupuestos municipales 2011 del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En definitiva, el rol preponderante del IBI también se traslada a la provincia de Alicante, pues del 44,42 % que suponen los ingresos por habitantes via impuestos

directos, el 32,58% corresponde a este impuesto y el 11,84 % al resto de figuras impositivas (IAE, IVTM e IIVTM). La imposición indirecta, es decir el ICIO, supone el 2,21% de los ingresos medios por habitante. Este análisis de los ingresos tributarios por habitante, no puede obviar el papel de las tasas y otros ingresos que alcanzan el 18,82%.

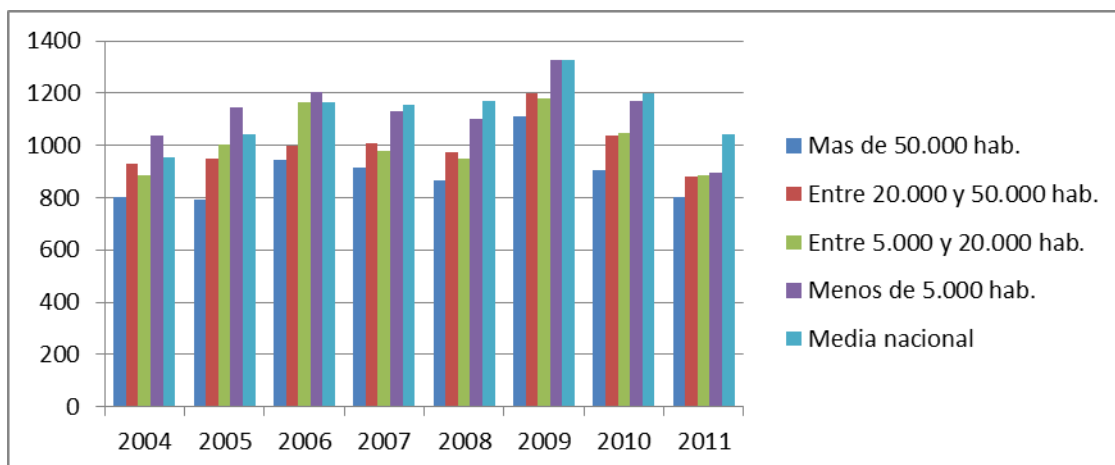
Si comparamos los ingresos que realizan los ciudadanos alicantinos con respecto al total nacional, observamos que en todos los períodos, como era ya previsible pues resulta coherente con el análisis que ya habíamos realizado de la mayor eficacia recaudatoria en Alicante, los ingresos por habitante y año son superiores al total nacional, si bien observamos las mismas tendencias en ambas evoluciones, registrándose los mismos períodos de crecimiento, especialmente significativo durante el año 2008-2009, y de reducción a partir de ese año.



Fuente: "Los ingresos locales y su evolución en los presupuestos de los municipios de la provincia de Alicante", conferencia impartida por D. Manuel de Juan, 4 de marzo de 2013 en la Universidad de Alicante, a partir de los datos de Liquidación de presupuestos municipales 2011 del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Figura VII 4 Ingresos por habitante y año en España y municipios de Alicante (2004-2011).

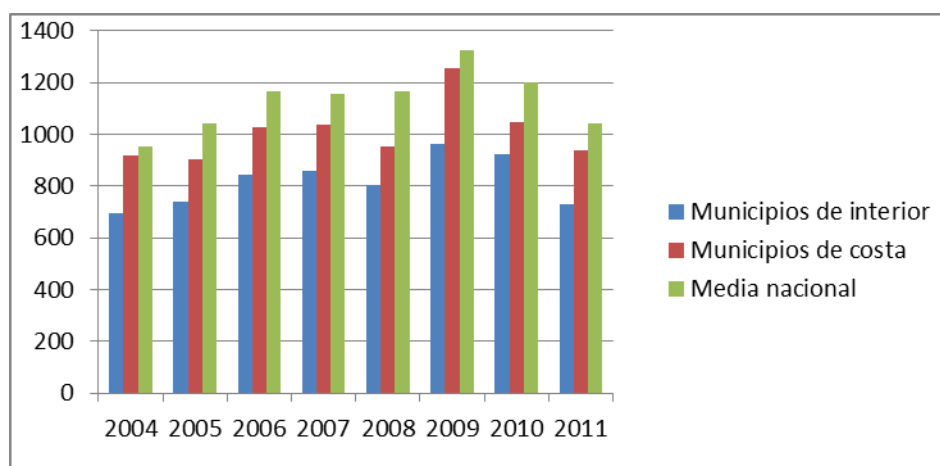
En cuanto a los ingresos por habitante y año, según el tamaño de los municipios alicantinos, atendiendo a su población, observamos que en general los ingresos se sitúan por debajo de la media nacional. Tan sólo son los municipios menores de 5.000 habitantes los que maximizan los ingresos y, son precisamente las ciudades con más de 50.000 cuyos habitantes ingresan menos a sus municipios.



Fuente: “Los ingresos locales y su evolución en los presupuestos de los municipios de la provincia de Alicante”, conferencia impartida por D. Manuel de Juan, 4 de marzo de 2013 en la Universidad de Alicante, a partir de los datos de Liquidación de presupuestos municipales 2011 del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Figura VII 5 Comparación entre los ingresos medios por habitante y año en municipios de Alicante por tramo de población y la media nacional (2004-2011).

En cuanto a la comparación de los ingresos de los municipios alicantinos según sean de costa o interior con respecto a la media nacional, observamos que son las poblaciones de interior de la provincia las que menos ingresan por habitante, seguidas por las de costa y, siempre por debajo de la media de ingresos por habitante en el territorio nacional.



Fuente: “Los ingresos locales y su evolución en los presupuestos de los municipios de la provincia de Alicante”, conferencia impartida por D. Manuel de Juan, 4 de marzo de 2013 en la Universidad de Alicante, a partir de los datos de Liquidación de presupuestos municipales 2011 del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Figura VII 6 Comparación entre los ingresos medios por habitante y año en municipios de Alicante según ubicación y la media nacional (2004-2011).

La adecuación de las fuentes de financiación de los municipios se evalúa a partir de la ratio del ahorro bruto y ahorro neto sobre sus ingresos corrientes. Así definimos ahorro bruto como la diferencia entre ingresos corrientes (capítulos 1 a 5) y gastos corrientes (capítulos 1 a 4). Por otra parte, el ahorro neto es el resultado de sustraer al ahorro bruto la amortización de los pasivos financieros (capítulo 9 de gastos). Así observamos que el ahorro bruto de la media de los municipios alicantinos (8,12%) es inferior a la media nacional (11%). Además esta diferencia se agranda en el caso del ahorro neto, pues el provincial (0,89%) es claramente inferior al nacional (5,89%). Cuando desagregamos estos datos de los municipios alicantinos según datos de población, encontramos que son tan sólo los municipios entre 5.000 y 20.000 habitantes, precisamente el colectivo más numeroso, aquellos que consiguen superar la media nacional. Y son los grupos extremos, los menores de 5.000 habitantes y los mayores de 50.000 los que tienen mayores tasas de desahorro, especialmente el neto.

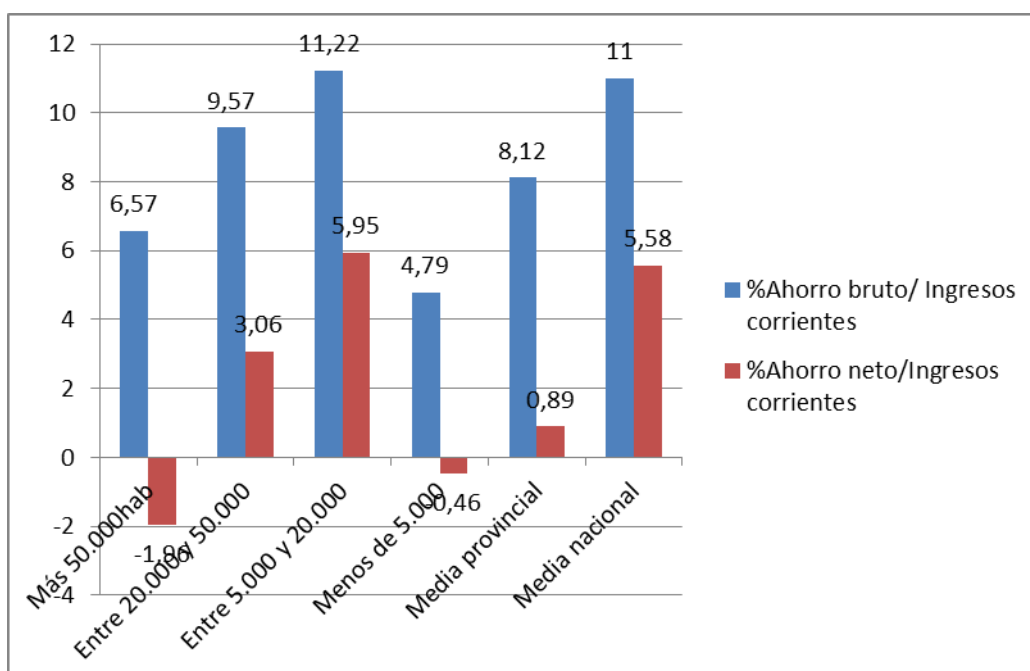


Figura VII 7 Comparación entre el ahorro bruto y neto de los municipios alicantinos y la media nacional (2011).

Fuente: “Los ingresos locales y su evolución en los presupuestos de los municipios de la provincia de Alicante”, conferencia impartida por D. Manuel de Juan, 4 de marzo de 2013 en la Universidad de Alicante, a partir de los datos de Liquidación de presupuestos municipales 2011 del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Para finalizar este análisis, procederemos a relacionar los municipios alicantinos con mayor y menor autonomía fiscal, con la caracterización sociodemográfica que

hemos realizado. Entendemos por autonomía fiscal la que se consigue de la optimización de los ingresos y gastos fiscales sin la necesidad de recurrir a otros tipos de ingresos financieros. Así observamos que son los municipios más pequeños (pequeños municipios e inframunicipios, de menos de 1.000 habitantes e incluso de 500) los que registran peor tasa de autonomía, mientras que los que maximizan su autonomía fiscal no siguen un patrón claramente delimitado. Lo que sí que resalta en los de mayor autonomía fiscal es que no encontramos representada ninguna de las grandes ciudades que alberga la provincia de Alicante. Se recuerda que la tipificación que hemos realizado de los municipios alicante corresponde a ocho categorías que serían las siguientes: a) Inframunicipios; b) Pequeños municipios; c) Pequeño municipio con estructura de gobierno diferenciada; d) Pequeño municipio con alto nivel de prestación de servicios; e) Municipio mediano; f) Pequeñas ciudades; g) Ciudades medianas, y; h) Grandes ciudades.

Tabla VII.12. Autonomía fiscal de los municipios alicantinos. Año 2011.

Mayor autonomía fiscal			Menor autonomía fiscal		
Municipio	%autonomía	Tipo	Municipio	%autonomía	Tipo
Campello (el)	83,27	6	Benifato	28,36	1
Castel de Gudalest (el)	83,26	1	Benillup	28,08	1
Jávea	82,87	6	Benimassot	27,17	1
Benidorm	82,45	7	Lorcha	24,53	2
Pinoso	82,36	5	Alfafara	24,25	1
Monóvar	81,48	5	Daya Vieja	21,76	2
Torrevieja	80,60	7	Agres	21,23	2
Benissa	78,54	5	Facheca	19,20	1
Polop	78,14	4	Millena	11,85	1
Finestrat	77,17	5	Tollos	7,25	1

Fuente: “Los ingresos locales y su evolución en los presupuestos de los municipios de la provincia de Alicante”, conferencia impartida por D. Manuel de Juan, 4 de marzo de 2013 en la Universidad de Alicante, a partir de los datos de Liquidación de presupuestos municipales 2011 del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En conclusión, las principales fuentes de financiación de los Ayuntamientos alicantinos, son los impuestos directos (IBI, IAE, IVTM, IIVTNU) en la que el IBI tiene un

papel preponderante, las transferencias corrientes (del Estado y Comunidad Autónoma) y, las tasas y otros ingresos tributarios. Además, la autonomía fiscal de los municipios de la provincia de Alicante (69,45%) es superior a la nacional (57,45%). En definitiva, considerando que el conjunto de los ingresos tributarios constituyen la fuente más importante de financiación municipal, el 65,45% del total de ingresos en el año 2011, son así la partida cuantitativamente más relevante a optimizar su rendimiento. Se constata también que técnicamente son las más estables y no tan dependientes de fluctuaciones temporales como por ejemplo, las enajenaciones de inversiones u otros ingresos patrimoniales.

En este sentido, los municipios alicantinos se comportan en términos de media estadística- a pesar de su diversidad y heterogeneidad- por encima de la media nacional en cuanto a autonomía fiscal en lo que se refiere a cada una de las partidas de ingresos tributarios (impuestos directos, indirectos y tasas).

**PARTE II. EL ESTUDIO DE SUMA
*GESTIÓN TRIBUTARIA DE LA
DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE
ALICANTE (1990-2013)***

CAPÍTULO VIII. EL ORIGEN Y LA EVOLUCIÓN DE *SUMA GESTIÓN TRIBUTARIA DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE*

1. La Diputación Provincial de Alicante: síntesis de su origen y evolución

1.1 El pasado de las Diputaciones Provinciales: de la Constitución de 1812 a la de 1978.

La historia de las Diputaciones Provinciales se remonta a la Constitución de 1812, en la que su articulado contemplaba la existencia de una Diputación en cada Provincia, atribuyendo inicialmente a esta institución el desarrollo y la prosperidad de su territorio (Título VI, “Del gobierno interior, de las provincias y de los pueblos”).

El desarrollo normativo de la Constitución de Cádiz que caracterizó a esta etapa liberal, estableció, en general, un modelo territorial progresista¹⁸² y descentralizado, de naturaleza mixta estatal/local, reconociendo una Administración Local con dos niveles: el local que corresponde a los Ayuntamientos y, el provincial a las Diputaciones, ostentando éstas últimas con respecto a los primeros una posición jerárquica superior. De esta forma, las Diputaciones actuaban como órgano estatal de intervención y control de los Ayuntamientos de la provincia (FERNÁNDEZ-CORONADO, 2002:8). Por otra parte, el jefe de la hacienda provincial (el Intendente que ejercía de vicepresidente de la Corporación) actuaba como delegado del Ministerio de Hacienda y, era por tanto el encargado de la gestión, administración y recaudación de los fondos públicos del reino, generando esta bicefalia en el cargo una tortuosa relación con el Jefe Político, por aquel entonces Presidente de la Diputación y máxima autoridad política en la provincia como delegado del poder central (PÉREZ JUAN, 2008: 20).

¹⁸² El carácter progresista de la Constitución de 1812, tiene al menos dos matices. Por una parte porque representa el paso del Antiguo Régimen a nuevas instituciones democráticas y, entre ellas a la Diputación Provincial (SANJUÁN, 2012: 281) y complementariamente, este carácter progresista se hace constar especialmente en el aperturismo del sistema electoral en lo que respecta a los criterios del sufragio activo y pasivo para la elección de los representantes provinciales. Así, los diputados provinciales eran elegidos mediante un sistema de elección indirecta, muy similar al que se aplicaba para los representantes parlamentarios, entre los ciudadanos con pleno ejercicio de sus derechos, mayores de veinticinco años, naturales o vecinos de la provincia con más de siete años de residencia y, que tuviesen lo necesario para mantenerse con decencia (ORDUÑA, 2003: 332).

En definitiva “en la Constitución de 1812 apreciamos, desde sus primeros artículos, que la reforma que pretendían los liberales gaditanos era una transformación de la Administración. Suponía un cambio radical en términos políticos y organizativos de la sociedad y sus instituciones” (SANJUÁN, 2012: 272).

Esta regulación descentralizadora que confería amplias competencias, tanto económicas como políticas, a las provincias y, por ende a su institución¹⁸³, se mantuvo en vigor hasta el fin de la etapa liberal¹⁸⁴ y, el consiguiente acceso al gobierno de los moderados a principios de 1845¹⁸⁵, en el que se un nuevo modelo de signo al anterior, postulando una administración centralizada para permitir concentrar en un único poder “cuantas fuerzas sean necesarias para dirigir los intereses comunes de una manera vigorosa y uniforme”, estableciendo una fuerte dependencia jerárquica territorial, lo que atrajo sin duda la reducción de la autonomía provincial. En definitiva, y a pesar del declive de la corriente del moderantismo a partir de 1863, el período moderado que finalizó con la revolución Gloriosa de 1868, debilitó el poder y la capacidad de las Diputaciones Provinciales que, sin hacerlas desaparecer las privó de gran parte de la capacidad de actuación y autonomía inicialmente reconocida, imponiendo el espíritu de uniformidad y subordinación jerárquica centralizante. Por el contrario, los delegados del gobierno a nivel territorial, el jefe político y el Consejo Provincial, acrecentaron su

¹⁸³ La Instrucción de 25 de junio de 1813 , para el Gobierno Económico y Político de las Provincias, desarrolla las competencias otorgadas a las Diputaciones Provinciales por la Constitución de 1812, entre las que se destacan: a) El ejercicio de control sobre los Ayuntamientos de la provincia; b) La gestión del mantenimiento y conservación de las obras públicas de la misma, así como la ejecución de obras nuevas que le sean encomendadas; c) La promoción de la educación de la juventud; d) El impulso, en el área de desarrollo económico, de determinadas actividades como la agricultura, la industria o el comercio; e) La realización del censo y la estadística de la provincia; f) La competencia respecto a todo lo referente o derivado de la beneficencia (SANTANA, 1989).

¹⁸⁴ Los avatares políticos del período liberal época favorecieron la proliferación de normas, entre las que caben resaltar, más que nada, el Decreto sobre-Gobierno Económico Político de las Provincias de 1823, de claro signo descentralizador, en el que la Diputación se configura como “Ayuntamiento General de la Provincia”. Posteriormente, la doctrina del liberalismo moderado vislumbra la división provincial de Javier de Burgos -que prácticamente es la que ha llegado hasta la actualidad- supone un giro a una nueva fase centralizadora. El Decreto de 1833 supone un retroceso a la etapa anterior y mantiene a las Diputaciones como instituciones periféricas de la acción de fomento de la Administración del Estado, llegando a ser presididas por los Gobernadores Civiles (FERNÁNDEZ-CORONADO, 2002:8).

¹⁸⁵ En el año 1844 accede al poder el general Narváez, trasladando a su gobierno los postulados de la ideología política moderada. La Ley de 8 de enero de 1845, sobre Organización y Atribuciones de las Diputaciones Provinciales, impone un criterio centralista aunque recoge competencias de índole local (como beneficencia e instrucción pública), para complementar las que se consideran como principales, las derivadas de su configuración como Administración del Estado. Con igual tendencia hacia un mayor poder central destaca el Real Decreto de 21 de octubre de 1866 que incrementa el poder del gobierno sobre las Corporaciones.

poder, no sólo al incrementar sus competencias delegadas sino también porque se les permitió ampliar su grado de interferencia con las Diputaciones y Ayuntamientos(PÉREZ JUAN, 2008: 25).

La revolución de 1868 supuso el triunfo de los ideales progresistas y así, mediante la promulgación de la Carta Magna de 1869, fundamentada en los principios de democracia y descentralización, se diseñó un marco normativo local (Ley 20-VIII-1870) que permitió atribuir a las Diputaciones Provinciales el mayor grado de representación y poder del que habían disfrutado hasta el momento (SANTANA, 1989:151). De esta forma, la autonomía provincial dotó a las Diputaciones de atribuciones propias sobre las que no se reconocía ninguna autoridad superior. Asimismo atribuyó como función exclusiva “la gestión, el gobierno y dirección de los intereses peculiares de las provincias”, que se concreta en dos vertientes. La primera, en lo que se refiere al establecimiento y conservación de servicios que tuvieran por objeto la comodidad de los habitantes de las provincias y el fomento de sus intereses materiales¹⁸⁶ (la construcción de obras públicas de interés provincial como caminos y carreteras vecinales, canales de navegación y riego). La segunda se refería a cómo administrar los fondos provinciales ya fuera para el aprovechamiento y conservación de toda clase de bienes, acciones y derechos que pertenezcan a la provincia o establecimientos que dependan de ella, ya fuera para la determinación, repartición, inversión y cuenta de los recursos necesarios para la realización de los servicios confiados a las Diputaciones (art.46, Ley 20-VIII-1870).

La Restauración de la monarquía y la legislación canovista de 1876, presumieron un nuevo recorte en las atribuciones y composición de las Corporaciones provinciales introduciendo, ideando criterios centralizadores más acordes con el espíritu doctrinario de esa época. De hecho, se dotó de mayor poder y capacidad a las Comisiones provinciales que, dependientes del gobierno central, restaban actividad administrativa ordinaria a las Corporaciones provinciales. Además, es resaltable el retroceso tanto en el sufragio activo como pasivo en los procesos de elección de los representantes provinciales, incluso aumentando el número de miembros designados y no elegidos.

¹⁸⁶ La partida más importante del presupuesto de las Diputaciones Provinciales, solía ser la de Beneficencia (asilos, casas e institutos de beneficencia) que suponía entre el 30 y 40% del mismo, seguido de obras públicas, gastos de-Administración y servicios, enseñanza secundaria, cárceles y otras obras de menor importancia (SANTANA, 1989:449).

El fin de la Restauración y el inicio de la dictadura de Primo de Rivera en 1923, supusieron un cambio de rumbo en la política legislativa de la Administración Territorial, ya que en el texto legal de ámbito provincial aprobado en 1925¹⁸⁷ reconocía a la provincia como un ente local creado mediante ley, con unos fines e intereses iguales a los del municipio¹⁸⁸, y teniendo como competencia propia la administración e intereses peculiares de la provincia, sin perjuicio de la obligación de llevar a cabo aquellos asuntos que le fueran encomendados por el Estado (Ley 20-III-1925). En concreto y en lo que respecta a las Diputaciones, se recortaron sus funciones representativas de carácter político potenciando su actuación en cuestiones económico-administrativas, entre las que destacó la función de nexo entre las Haciendas Locales y el Estado.

En 1931, la Constitución de la II República¹⁸⁹ configuró un modelo de Estado denominado “Integral”, que apartándose de los patrones clásicos tanto del centralismo como del federalismo (PÉREZ JUAN, 2008: 39), se articuló en el reconocimiento regional si bien encajando la provincia en el modelo y así, por fin, ésta alcanzó el pleno reconocimiento constitucional. El ente provincial era considerado, por tanto, como una pieza fundamental en el proceso de formación de regiones.

Finalizada la guerra civil, el Estado franquista trató de reorganizar el régimen territorial con la Ley de Bases del Régimen Local del 17 de julio de 1945, texto que no sería articulado hasta 1950 y, a su vez modificado el 3 de diciembre de 1953. El 24 de junio de 1955 se aprobaba el Texto Refundido de las leyes de bases anteriores. Años más tarde, el 19 de noviembre de 1975, se promulgaba una nueva Ley de Bases del Régimen Local (ORDUÑA, 2003:560). Como resulta previsible, la dictadura en su aplicación de un modelo ampliamente centralizador, apenas otorgaba autonomía a las instituciones provinciales y locales quedando tan sólo como una mera delegación y representación del poder que emanaba del centro. Realmente, son el Estatuto de 1925 y el Decreto de 1955, las medidas que han servido de modelo a la actual Ley de Régimen Local pues las

¹⁸⁷ Esta ley es conocida como el Estatuto Provincial de Calvo Sotelo (Ley 20-III-1925).

¹⁸⁸ Los debates políticos sobre el papel de la municipalización y la provincia se plasmó también en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924, que constituyó la primera regulación jurídica del fenómeno municipalizador en España. Esta norma estuvo directamente influida por la doctrina italiana *Legge sulla municipalizzazione del Pubblici Servizi* de 1903 (MAGALDI, 2012).

¹⁸⁹ Sobre la Constitución de la II República y sus Administraciones Públicas, puede verse con más detalle: J.M CANALES ALIENDE, *La Administración de la II República. La organización Central del Estado*, INAP, Madrid, 1986.

anteriormente citadas apenas incorporaron algunas modificaciones de novedad (FERNÁNDEZ-CORONADO, 2002:12).

En conclusión, es la Constitución gaditana de 1812 la promotora de la idea de la Provincia y de la Diputación Provincial bajo una doble perspectiva: una función política por su vertiente de delegación gubernamental, y otra de fomento, que se ha concretado en el desarrollo de *los intereses particulares de la provincia*. Esta coexistencia de papeles ha asentado el actual *carácter bifronte* del régimen local, pues así y en caso de la provincia, se constituye como división territorial del Estado y circunscripción electoral, mientras que por otro lado, como una entidad de la Administración local.

En definitiva, las Diputaciones Provinciales durante el siglo XIX y XX, han estado siempre al par de los movimientos políticos de cada época en lo que respecta a su autonomía y capacidad de funcionamiento; en cualquier caso, y aun teniendo que desempeñar muchos y variados papeles, se configuraban básicamente como un órgano administrativo de carácter subordinado dado que tenían que rendir cuentas ante un superior jerárquico, ya fuera el gobierno de la nación o las Cortes. Así, la Provincia apenas ha sido autónoma, en el sentido de competencias propias y claramente definidas, y realmente ha sido una simple división administrativa para que el Estado central ejerciera su poder o sus funciones en todo el territorio nacional, siendo la Diputación Provincial, un “ente ejecutor de la política del Estado”, según le interesara al gobierno central de turno (CANALS, 2007: 34).

En cuanto a las competencias económico-administrativas de las Diputaciones Provinciales, el modelo generalmente aplicado durante este largo período presupone una organización financiera de centralismo vinculando totalmente las Haciendas Locales con la estatal. Consecuentemente, la Hacienda provincial no gozaba de la suficiente autonomía, ni en su gestión ni en su financiación, circunstancias que influían negativamente en la captación de los recursos necesarios para atender con eficacia a la realización de las competencias que las Diputaciones tenían encomendadas (SANTANA, 1989:482).

Todo lo expuesto en este somero repaso histórico, es plenamente aplicable a la Diputación Provincial de Alicante. En concreto, la provincia alicantina se segrega de la de Valencia en 1822 y, en ese mismo año se constituyó la Diputación provincial de Alicante

(RAMOS PÉREZ, 2002)¹⁹⁰. De la manera descrita, durante los períodos progresistas, la institución alicantina se configuraba como un superior jerárquico de los municipios con amplias atribuciones económicas, administrativas e incluso políticas. Sin embargo, cuando se retomaba la legislación moderada, sus competencias eran asumidas por el Jefe Político y Consejo provincial en un retorno a la política centralizadora. Durante el siglo XIX y gran parte del XX, la economía de la provincia alicantina se basaba en su agricultura, por lo que la Diputación prestó gran atención al desarrollo de esta actividad (aprovechamiento de las aguas de regadío, ampliación de zonas cultivables e introducción de avances técnicos). En cuanto a las obras públicas, tan sólo es mencionable el impulso al puerto de la capital (RAMOS, 2002). La instrucción y la beneficencia constituían las partidas que más gasto absorbían del presupuesto, aunque con una insuficiencia crónica de recursos que dificultaban un desarrollo social sostenible (PÉREZ JUAN, 2005:418).

En cualquier caso, es importante resaltar una idea que afecta a este estudio en particular, pues ya desde 1812, las Diputaciones Provinciales, y en concreto la institución alicantina, asumían las funciones de recaudación de impuestos provinciales y, además gozaban de la potestad constitucional para autorizar a los municipios la aprobación de nuevos tributos municipales para financiar sus obras de utilidad común (PÉREZ JUAN, 2005: 342). Tanto es así, que ya existían en el ámbito de la institución provincial, unas Delegaciones de Hacienda, servicios éstos que van tomando importancia a partir de 1871 (BAENA, 2010: 283). Asimismo, a la Diputación le correspondía tanto la aprobación de los arbitrios municipales como el pliego de condiciones para su subasta y posterior adjudicación (PÉREZ JUAN, 2005: 348).

La andadura democrática moderna de las Diputaciones Provinciales, y aunque más estable que sus predecesoras no exenta de polémica, tiene su origen en la Constitución española de 1978¹⁹¹. Nuestra actual Carta Magna, especialmente debido a las fuertes tensiones políticas e ideológicas que infirieron la redacción de su Título VIII,

¹⁹⁰ Aunque uno de los primeros ejemplos del modelo territorial expresado en la Constitución de Cádiz se reflejó en el reino de Valencia, la Diputación valenciana en esos comienzos incluía tanto la provincia de Alicante como la de Valencia. Es destacable que en 1813, la Diputación Provincial se instalará en la ciudad lucentina dada su implicación en la guerra de la independencia (PÉREZ JUAN, 2005:413). Si bien, el nacimiento de la Diputación de Alicante tal y como la entendemos hoy en día, data del 15 de mayo de 1822.

¹⁹¹ Sobre el papel de la provincia en el sistema democrático y la organización territorial desarrollados en la Constitución de 1978, puede verse con más detalle la obra miscelánea coordinada por Rafael Gómez-Ferrer, *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.

diseña, pero no cierra, una nueva estructura territorial (FERNÁNDEZ-CORONADO, 2002:13). De hecho, este conflictivo Título constitucional tuvo que ser redactado de forma deliberadamente ambigua a fin de alcanzar el ansiado Pacto que culminaría con su aprobación. Así y a pesar del pleno reconocimiento constitucional otorgado a la provincia (art. 137 y art. 141CE), se pasa a pies juntillas su regulación, para evitar añadir más recelos al tema central del modelo territorial del Estado (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1991). La institución provincial, con más de ciento cincuenta años de arraigo en la estructura territorial, política y social de nuestro país, se ve fuertemente desplazada por el protagonismo que estaban desempeñando (e iban a desempeñar) las Comunidades Autónomas¹⁹². Consecuentemente, la existencia de la provincia y la Diputación Provincial en el entramado constitucional, está vinculada a dos circunstancias inmediatas, la primera, ser el eje a partir del cual han de surgir las iniciativas autonómicas, y la segunda, ser la instancia sobre la que pivota el sistema de representación política (circunscripción electoral) (CANALES y PÉREZ GUERRERO, 2002).

En definitiva, como las competencias de las Entidades Locales no fueron expresamente establecidas en la Norma Fundamental, tuvieron que ser trasladadas al legislador ordinario obligando así a diseñar su núcleo competencial a través de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (LBRL)¹⁹³. Esta norma establece que para hacer efectiva la autonomía constitucionalmente reconocida a los municipios, provincias e islas, tanto la legislación del Estado como la de las Comunidades Autónomas, deberá salvaguardar el derecho de aquellos a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente a su círculo de interés (art.2). En cualquier caso, el núcleo competencial

¹⁹² El protagonismo político de las Comunidades Autónomas, se encuentra matizado en la propia redacción del artículo 137 de la norma fundamental en el que el “Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas que se constituyan”. De este articulado se desprenden las siguientes matizaciones: primera, que los entes locales no son configurados como divisiones internas de las Comunidades Autónomas sino del Estado en su conjunto; segunda, que se reconoce para todos los entes territoriales un grado de autonomía coexistente; y, tercero, que los municipios y las provincias son constitucionalmente necesarios mientras que las Comunidades Autónomas no, pues no existe un mandato de ordenación de territorios en regiones sino más bien, y conforme al artículo 143 de la Constitución, sólo la posibilidad de creación de Comunidades Autónomas a través de la determinación de la población de los territorios a acceder a esta fórmula de autogobierno a partir de sus instituciones representativas (BELMONTE, 2008: 42).

¹⁹³ La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local ha sido objeto de numerosas reformas parciales, entra las que se destacan como más importantes: la Ley 11/1999, de 21 de abril, dentro de las medidas para el desarrollo del Gobierno Local, impulsado por el gobierno de la nación en marco del “Pacto Local” y, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

de las Diputaciones provinciales está establecido en el artículo 36.1 de la LBRL, concretando lo que les correspondería como competencias:

- a) La coordinación de los servicios municipales entre sí, para la garantía de la prestación integral y adecuada a la que se refiere el artículo 31.2.a) LBRL.
- b) La asistencia y la cooperación jurídica, jurídica y técnica a los municipios de menor capacidad económica y de gestión. Más concretamente, el artículo 26.3, especifica que la asistencia se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así como una garantía al desempeño en las Corporaciones Locales de las funciones públicas a las que se refiere el artículo 92.3 de esta Ley (secretaría, contabilidad, tesorería y recaudación).
- c) Las prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal, y en su caso, supra comarcal.
- d) En general, la cooperación en el fomento de los intereses particulares de la provincia.
- e) El fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

1.2 Una breve referencia al debate actual sobre el devenir de las Diputaciones.

Precisamente y aunque se ha consolidado su existencia, las Diputaciones Provinciales no han dejado de estar en el epicentro de una viva e hinchada polémica sobre su papel, teniendo tanto apasionados defensores como enconados detractores. Con todo, su futuro aparece totalmente vinculado al cristal con que se mire¹⁹⁴ y, con pocas expectativas de celebrar en 2012, el segundo centenario de su creación. “Si profundizamos en el por qué de la polémica es fácil detectar que su causa no es otra que

¹⁹⁴ Sin ánimo de extenderse en esta intensa polémica, tan sólo se quiere poner en situación, en esta breve aclaración, los posicionamientos de las partes A nivel político, en general, son los representantes del Partido Socialista (PSOE) los más críticos con el sentido de las Diputaciones Provinciales. Tanto es así que su candidato durante la campaña para las elecciones legislativas del 2011, no sólo cuestionó su existencia, sino que cuantificó el ahorro que supondría su supresión (El País, 18 de agosto de 2011). Por el contrario, los presidentes de Diputaciones de uno u otro signo político, evidentemente han defendido su presencia. De la misma opinión, e incluso, proponiendo como alternativa su refuerzo en una segunda descentralización y la consiguiente ordenación del territorio, se muestran los representantes de la FEMP (CANALS, 2007). Ni siquiera desde el punto de vista académico encontramos un consenso, pues se recogen diversas manifestaciones que cuestionan su labor y cómo la gestionan (CANALS, 2007: 48) mientras que otras defienden su viabilidad y dan reconocimiento a su recorrido (MARTÍN-RETORTILLO, 1991; SORO, 2007; ALLI-ARANGUREN, 2007; BOLUFER y REIG, 2008).

la constante lucha por el poder que poseen las Corporaciones Provinciales y que desea ser absorbido por las nuevas administraciones creadas *ex novo*, que deben encontrar su sitio y hacerse hueco en el entramado administrativo. Así, no existe otra razón objetiva para explicar los ataques que han sufrido las instituciones provinciales más que la lucha por despojarlas de su poder” (FERNÁNDEZ-CORONADO, 2002:14). En el mismo sentido, MARTÍN-RETORTILLO (1991: 103) considera que “hay que augurar que, superada ya la animadversión a las provincias, y pasadas de moda las posibles soluciones comarcales, vuelva a replantearse la necesidad de fortalecer ese escalón organizativo intermedio”.

En cualquier caso, también parecen razonables, esgrimiendo el principio de racionalidad tanto organizativa como en el gasto público, los argumentos de las Administraciones Autonómicas para integrar y coordinar las funciones de las Diputaciones Provinciales, a fin de evitar duplicidades y solapamientos, no sólo con ellas mismas sino también con las Administraciones Locales¹⁹⁵. En lo que están de acuerdo tanto los que cuestionan el modelo como sus defensores, es que la Constitución obliga a su existencia y a dotarles de contenido, por lo que su debate actual radica en la interpretación, sentido o alcance normativo que se quiera dar al artículo 103.1 de la Constitución que obliga a las Administraciones Públicas a servir con objetividad los intereses generales conforme a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, en un entorno caracterizado por el minifundismo local que constituye el primer escalón para las crecientes demandas y expectativas de los ciudadanos con los poderes públicos.

Considero que el sentido de las Diputaciones, no debería fundamentarse exclusivamente en el marco constitucional, sino en el diseño y configuración de una Administración Pública que preste los servicios de la manera más eficiente y equitativa a sus ciudadanos, con capacidad para abordar, en el nivel adecuado, las políticas conjuntas de desarrollo económico y social. Así parece que lo ha entendido el ya aprobado

¹⁹⁵ Me resulta de especial relevancia el pensamiento de Eduardo García de Enterría, quien en su obra de referencia: *La Administración española*, exponía ya en su primera edición de 1961, como uno de los problemas de nuestra Administración Pública “esta dualidad de organización territorial, Administración Periférica y Administración Local, que a nosotros puede parecernos completamente obvia, no existe en otros países, concretamente en los países más libres del influjo francés, los anglosajones y germánicos. Es una herencia rigurosa del afán de acantonar un *poder municipal* a límites estrictos y cuasi privados, o que fuerza a montar otra organización territorial paralela para la gestión de todas las materias, cada vez en aumento, que quedan fuera de esos límites. En el sistema napoleónico esa organización territorial duplicada se insertaba, según una fórmula *merveilleuse de simplicité*, en la propia organización de la Administración Local, sin mengua de su sustantividad e independencia. Este articulación se ha perdido en nosotros, y ello ha servido para hacer patente la artificialidad del principio de base que fuerza a duplicar la organización del territorio, y más aún desde el momento en que una y otra de éstas organizaciones vienen a coincidir exactamente en el ámbito de sus funciones” (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1972: 85).

Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad del Régimen Local, que a partir de su versión de febrero de 2013, refuerza el papel que la LBRL otorga a las Diputaciones. Complementariamente a la senda finalmente emprendida por la reforma local y sin más ánimo que continuar la reflexión, propongo que reubicar a la Administración Provincial dentro de la Administración Periférica Autonómica, podría ser una alternativa para la “desintoxicación burocrática que acabe con los hábitos procedimentales obsoletos y disfuncionales” (GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, 1998:327), que el discurso, tanto el político como el de la ciudadanía, tiende a achacar a las Diputaciones.

Para finalizar este apartado, que aunque no pretende orientar al lector de este texto, sí quisiera plasmar mi percepción favorable de la capacidad de las Diputaciones para prestar servicios conforme al citado artículo 103 CE, en lo que se refiere a la asistencia de la gestión tributaria local.

En este estudio particular de la gestión tributaria, estableceré una serie de propuestas de futuro para que las Diputaciones Provinciales puedan mejorar los servicios a los Ayuntamientos y potenciar una Administración Local más cercana al ciudadano, para evitar que éstas no se conviertan en un simple nombre vacío de contenido (FERNÁNDEZ-CORONADO, 2002:54-55).

La primera recomendación pasa obligatoriamente por superar la inconcreción competencial provincial que se deriva del diseño de nuestro modelo territorial. En este sentido, se propone que la voluntad política de las Diputaciones se oriente hacia una clara vocación municipalista, una vocación de servicio a los Ayuntamientos. Dada nuestra configuración municipal, y considerando que no parece nada probable su modificación sustancial en un futuro próximo ni lejano, en la que la mayor parte de los municipios no pueden prestar los servicios que tienen encomendados, parece de lógica que se aproveche aquellas estructuras administrativas que ya existen de apoyo a estos municipios, y conseguir que efectivamente funcionen adecuadamente. Así, también lo expone D. Antonio Mira-Perceval, Presidente de la Diputación de Alicante desde 1991 a 1995, quien en la entrevista realizada el 23 de marzo de 2013, nos trasladó su posición y creencia en este aspecto: *“La Diputación tiene que tener bien asumido su papel de segundo nivel de Administración local. Lo que tienen que hacer es potenciarse en ese aspecto. Posiblemente, no pasaría nada si determinados servicios de la Diputación (como la red de carreteras, psiquiátrico...) lo asumiera la Generalitat, como no pasó nada cuando se quitó el hospital... Lo que tiene que potenciar y tener fundamentalmente la Diputación*

es la cooperación municipal. La Diputación tiene que estar en las competencias municipales (para que todos los Ayuntamientos tengan normas subsidiarias)". Por tanto, me parece razonable que desde el ámbito provincial, ya sea como parte de la Administración Autonómica o como Administración *per se*, se consolide su labor de asistencia a los municipios.

También se propone que las Diputaciones Provinciales se unan en grupos compactos de intereses. Esta unión puede llegar a conseguir soluciones negociadas, o incluso *modus operandi* de aprendizaje organizacional, de tal forma, que se inste a las Administraciones Públicas implicadas asumir o delegar nuevas responsabilidades. Las fórmulas de cooperación administrativa que Suma tiene establecidas con los organismos tributarios de Majadahonda, Gran Canaria y Albacete, resultaría un buen ejemplo de este tipo de propuesta (MEMORIA PREMIO CIUDADANÍA, 2012).

Por otra parte, el panorama del funcionamiento de las Diputaciones Provinciales en nuestro país es muy heterogéneo. Mientras parece que pueden existir algunas cuyo funcionamiento y nivel de prestación de servicios es muy elevado; en otras, se limita a un papel meramente residual estando fuertemente centralizadas, burocratizadas y con el perfil clásico de centros de carácter asistencial, sanitario o educativo.

Se insiste aquí, en que otro punto a considerar, sería el de adecuar la organización de la Diputación a esos fines municipalistas. En este sentido, se propone una mayor concentración en los procesos de decisión política y una desconcentración en el ámbito de gestión. Sobre el primer aspecto, podría resultar interesante una revisión de los procesos de elección de los representantes políticos provinciales. Las alternativas se manifiestan desde la clarificación por parte de los ciudadanos de aquellos candidatos que en la lista se postulan para ser Diputados provinciales, delimitando a priori su vocación provincial, como a que sean elegidos directamente por los ciudadanos (Entrevista realizada a D. Antonio Mira-Perceval que huía del planteamiento que el Pleno provincial fuera un mero cementerio de elefantes de políticos locales). En el ámbito de la gestión, se propone la profesionalización de la gestión pública y, que el nivel de prestación de servicios, funcione como un órgano gestor en el que su relación con la política, sea tan sólo la de gestionar y poner en práctica las políticas públicas que impulsan los órganos políticos.

Por último, si consideramos que los municipios son el elemento básico de la representatividad social, económica y cultural del territorio y, que en ciertos niveles no

pueden garantizar la prestación de ciertos servicios, serán por lo tanto éstas circunstancias lo que determinen la existencia de una Administración Pública de segundo grado con amplias funciones de cooperación. En este sentido, se insta a que estas Administraciones Públicas actúen como un partner, asesorando y colaborando continuamente con sus inevitables socios, los municipios.

1.3 La Diputación Provincial de Alicante en la etapa democrática

En 1993, se diseña el actual perfil de la Diputación Provincial de Alicante, estructurándose como una “macro administración” en la que, bajo el paraguas de las áreas de dirección política, dependen los diferentes departamentos administrativos.

La breve descripción de la Institución Provincial, en la que se inserta la organización objeto central de este estudio, requiere de una mención o detalle de las áreas de gestión y de los organismos autónomos que la integran (www.ladipu.com; Fecha de consulta: 08/11/2013), y así:

a) Presidencia: esta área está constituida por el Gabinete de Presidencia, que coordina los servicios de Protocolo, Documentación y Gabinete de Comunicación.

“La Presidencia constituye un órgano activo y unipersonal, con facultades propias y diferenciadas de las correspondientes a la corporación respecto a la cual asume su representación. Sus funciones y competencias principales son la presidencia de los órganos ejecutivos y consultivos de la institución” (...) “siendo el Pleno el máximo órgano de representación y decisiones, seguido de la Junta de Gobierno y comisiones informativas.

Además de la propia unidad de Presidencia, están integrados los departamentos de Servicios Jurídicos, Secretaría General, Acción Local y Oficina Presupuestaria” (<http://www.diputacionalicante.es/es/LaDiputacion/Areas/Paginas/Presidencia.aspx>; Fecha de consulta: 08/11/2013).

Los Servicios Jurídicos (asesoramiento legal a municipios y departamentos) y la Secretaria General (fedataria pública y salvaguarda de la legalidad interna), desarrollan las funciones que estarían encomendadas, por Ley, a cualquier Administración Provincial. Es destacable que los primeros se encargan de la defensa en juicio, no sólo de los departamentos y unidades de la Institución Provincial, sino también de sus

organismos autónomos, siendo cuantioso el volumen de actividad litigiosa que les transmite *Suma*. La Oficina Presupuestaria se configura como una unidad de apoyo al servicio de Intervención para el control de las cuentas y, sobre la que recae la responsabilidad de la elaboración del presupuesto anual.

El Gabinete de Presidencia coordina y gestiona las subvenciones de cuantía menor derivadas de la Acción Local, que también se encarga del asesoramiento a los Ayuntamientos de la provincia para optar a la financiación a los programas de la UE. También engloba el servicio de Documentación de Presidencia, que recoge periódicamente los datos y cifras oficiales más relevantes de la provincia. Dependen de este gabinete el servicio de Protocolo y el Gabinete de Comunicación.

b) Hacienda y Contratación.

Esta área articula sus actuaciones en torno a los departamentos que la componen: Contratación (preparación, adjudicación y gestión de todo tipo de contratos), Intervención (control interno de la actividad económica) y Tesorería (planificación financiera, pagos a proveedores, gestión de recursos...). Se dedica a la supervisión de todas las partidas presupuestarias de la Diputación y, de sus órganos dependientes y autónomos.

c) Agua.

El área de ciclo hídrico, creada en 1996, surge como reflejo y sensibilización institucional de los continuos problemas de abastecimiento de agua y sequía que tiene la provincia de Alicante. Su actividad promueve la obtención de este recurso escaso y su consiguiente necesaria concienciación ciudadana, asegurando su abastecimiento, gestionando la construcción de obras hidráulicas e infraestructuras , asesorando sobre la optimización de los recursos hídricos, promoviendo estudios asociados a su desarrollo con el mínimo impacto ambiental, etc.

d) Archivo de la Diputación

Se responsabiliza de la gestión documental, de los registros y de la información (Archivo General, organización de bibliotecas, asesoramiento técnico a municipios en materia de archivos, actividades formativas y centro de información documental).

e) Arquitectura.

El área de arquitectura es la encargada de la conservación y reparación de los edificios provinciales así como atender la promoción de obra pública de la Diputación.

f) Atención al Ciudadano e Información

Se encarga de los registros generales de documentos y de la gestión de la oficina central de información y atención al ciudadano, con el objetivo de canalizar las peticiones y solicitudes que llegan a la institución.

g) Bienestar Social

El área de Bienestar Social, viene a sustituir la clásica actividad de Beneficencia de las instituciones provinciales, por el desarrollo y aplicación de los derechos sociales que contempla el Estado democrático apoyando económicamente a los Ayuntamientos para que puedan llevar a cabo las prestaciones básicas, e incluso obligatorias, de los servicios sociales. También desde esta unidad, se impulsa el movimiento civil asociativo para la participación y cooperación social de los colectivos de desfavorecidos (discapacitados, tercera edad...). En este sentido, es vital realizar equilibrios presupuestarios con la Ley de Dependencia.

h) Boletín Oficial de la Provincia (BOP) e Imprenta.

Lo que se conoce como el periódico oficial de la provincia puede ser consultado tanto en papel como en Internet. El sistema de gestión de calidad del Departamento que gestiona el BOPA tiene acreditada la norma ISO 9001. La imprenta es la encargada de cubrir las necesidades de las áreas y organismos provinciales en materia de publicaciones, trabajos, reproducción de documentos, etc.

i) Ciudadanos extranjeros

Esta Área de trabajo de residentes extranjeros, que presta especial atención a los residentes europeos precisamente por su volumen, tiene como principal papel, especialmente a través de los Ayuntamientos y/o partenariado, la inclusión de estos colectivos en la vida diaria de la provincia a través de la promoción de asociaciones, la normalización de su empadronamiento y localización, la creación de espacios adaptados, etc.

j) Cultura.

Esta Área es la encargada de la promoción de actividades culturales en municipios: música, teatro, exposiciones itinerantes, becas de museografía y restauración de bellas artes, etc. Cabe destacar el premio de novela Azorín desde 1965, el premio de novela en valenciano Enric Valor y la actividad del museo de Bellas Artes Gravina.

k) Deportes.

Además de impulsar el programa de instalaciones deportivas en los municipios, promueve toda una serie de campañas y actividades para el fomento del deporte. Se han consolidado eventos deportivos, como la Gala Provincial del Deporte, el torneo Diputación, la Volta a Peu o el programa de actividades deportivas en la playa.

l) Emergencias.

En 1998 las agrupaciones del servicio de extinción de incendios y salvamento se unificaron en un único Consorcio de ámbito provincial a fin de prestar protección a las personas y bienes frente a cualquier emergencia que pueda surgir en el territorio provincial. Tiene por tanto como objetivo, la asistencia técnica en situación de emergencia (incendios, accidentes de tráfico salvamento, rescate, traslado de víctimas, etc.), dotando de equipo técnico y vehículos a las distintas áreas operativas en la que está subdividida la provincia. Además mantiene distintos servicios de prevención (sísmicos, incendios...).

m) Fomento y Desarrollo.

Miembro de la red Paternalia (red de Administraciones europeas provinciales) y en activa colaboración con los Ayuntamientos, el Área de Fomento presta desde su creación en 1992, servicios de apoyo económico y técnico a las actividades relacionadas con la agricultura, ganadería, pesca, comercio, artesanía, industria, empleo y promoción económica de la provincia. Sus actuaciones se canalizan a través de programas propios, mediante colaboraciones interadministrativas o bien mediante la concesión de subvenciones y ayudas. Uno de los proyectos más destacados ha sido la creación de una red de Agencias de Desarrollo Local (ADL) por toda la provincia. Esta Área dispone también de la certificación de ISO 9001.

n) Formación y Recursos Humanos.

Para conocer y planificar los recursos humanos de la Diputación, esta Área se encarga de la formación a los empleados de la institución y a los de los Ayuntamientos, la selección de personal, la contratación, la administración de plantillas, la gestión de nóminas, administración de personal, las relaciones sindicales y la prevención de riesgos laborales. También diseña el Plan de Formación de la Diputación que busca incrementar el nivel de excelencia de sus empleados de forma interna y externa.

o) Hogar Provincial.

El Hogar, creado en 1978, constituye uno de los baluartes de la Diputación. Su principal actividad es prestar atención especializada y asistencia integral, en régimen de alojamiento y manutención, a personas mayores y a niños menores de seis años derivados por la Conselleria de Bienestar Social, ejerciendo su guarda en régimen de internado. También dispone de una Escuela Infantil y una residencia para estudiantes universitarios y deportistas de los equipos deportivos alicantinos. Sus servicios y unidades administrativas están certificados ampliamente por AENOR (ISO 9001).

p) Igualdad.

Su principal misión es la elaboración y puesta en práctica de políticas activas para favorecer la inclusión y la dignidad de sus colectivos. El área de Igualdad, creada en 1999, obedece al impulso del Plan de Igualdad de Oportunidades de la Generalidad Valenciana para promocionar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de actuación (sector público y privado) ofreciendo asesoramiento y colaboración en la redacción y diseño de planes de igualdad tanto a Administraciones como empresas, la difusión de las campañas, concienciación y servicios de atención a la violencia de género, promoción y publicación de estudios sectoriales específicos sobre el tema, etc.

q) Imagen y Promoción Institucional.

La labor que realiza esta Área se plasma en el reflejo en los medios de comunicación y sociales, de la actividad que realiza la Institución provincial. Está

integrado por los departamentos de Prensa, Documentación, Fotografía e Imagen. También gestiona las visitas organizadas al Palacio Provincial.

r) Infraestructuras.

El Área de Infraestructuras, está constituida tanto por la Oficina de proyectos – planes de cooperación con los municipios – y como el de Carreteras, para ejecutar y mejorar las infraestructuras básicas provinciales: saneamiento, carreteras, electrificación y obras municipales. Por su parte, el departamento de Planes y Obras convoca y gestiona el Plan Provincial de Obras y Servicios de Carácter Municipal y el Programa Operativo Local, para detectar y atender las demandas de infraestructuras de los municipios. El departamento de Carreteras, tiene como funciones básicas la conservación de la red (viabilidad, bacheo, limpieza de arcenes... mejora de la misma, la atención de la seguridad vial, el mantenimiento e incorporación de la señalética (...).

s) Juventud

Por su parte, Juventud promueve actividades propias, con Ayuntamientos y/o en colaboración público-privada culturales, de ocio y tiempo libre entre los jóvenes de la provincia (convocatorias de premios a la juventud, campañas deportivas, actividades en colegios e institutos (...)).

t) Medio Ambiente.

La actividad de esta Área obedece al esfuerzo de la política de medio ambiente que incluye acciones como: aumento, mantenimiento y dotación de servicios de las áreas recreativas, limpieza de montes, creación de zonas de acampada y refugios forestales, fomento del turismo rural, la racionalización de los vertederos, la creación de eco parques, la promoción de diversas actividades de educación ambiental, el voluntariado, etc. Destaca la creación de la Agenda 21 Red Provincial de Alicante y la Oficina 21 provincial para impulsar las actividades de esta área en los municipios que conforman la provincia.

u) Modernización.

Esta Área desarrolla su labor de desarrollo, promoción y buen uso de las TICs así como la gestión de planes de modernización administrativa a través de los

departamentos de Informática y Telecomunicaciones. Es la responsable de funcionamiento de los equipos, programas y aplicaciones informáticas de la Diputación. Además, desarrolla e implanta el Plan Moderniza de la Generalitat Valenciana.

v) Parque Móvil y Taller

El parque móvil, creado en 1978 para atender las necesidades de desplazamiento del personal, también contempla la prestación de servicios de transporte escolar, protección civil o celebración de actos culturales. Tiene un carácter interno.

w) Patrimonio

La Unidad de Patrimonio es la responsable de la protección, defensa, mejor uso y aprovechamiento de los bienes y derechos de la Diputación. Establece las normas y bases del inventario de la institución y sus organismos autónomos.

x) Salud Mental

El área de salud mental tiene sus orígenes en el antiguo modelo de Hospital Psiquiátrico y, hoy en día, se estructura en dos centros, que están recibiendo un altísimo reconocimiento social y organizativo. El Centro Doctor Esquerdo (se dedica a la atención de las distintas variantes de enfermedades mentales y a los familiares de los pacientes) y el Instituto de Atención a la familia (presta servicios de mediación familiar a las situaciones problemáticas que lo solicitan y también atención psicológica cuando lo remite el centro de salud mental).

y) Servicios de Atención a Municipios.

Desde esta área se trata de satisfacer las necesidades más demandadas de los pequeños municipios que conforman la provincia, desde la asistencia económica financiera a las ayudas al mantenimiento y conservación de su patrimonio.

z) Turismo.

Esta área tiene como principal prioridad el diseño de la promoción y atractivos de la provincia que desarrolla a partir de su organismo autónomo especializado el Patronato Provincial de Turismo de la Costa Blanca.

Por otra parte, los organismos autónomos y otros entes dependientes adscritos a la Diputación Provincial de Alicante son los siguientes:

- a) El Patronato Provincial de Turismo (www.costablanca.org).

El Patronato de la Costa Blanca es un organismo autónomo, creado para gestionar las competencias turísticas de la institución provincial. Como cualquier otro organismo autónomo, su estructura y funciones están determinadas en sus estatutos que establecen sus órganos de gobierno, de administración y de consulta. Sus funciones principales están dirigidas a: visualizar la presencia de la Costa Blanca en el mercado turístico nacional e internacional, incentivar el turismo propio, editar material de promoción turística, potenciar el fenómeno turístico en la provincia y, colaborar con las redes público-privadas en la consecución de los objetivos del patronato.

- b) Proaguas Costa Blanca (www.proaguas.es).

La empresa provincial de aguas, Proaguas Costa Blanca SA, es una sociedad pública empresarial, con capital 100% de la Diputación, cuyo objeto social lo constituye la realización de toda clase de trabajos relacionados con el ciclo completo del agua, ampliamente entendido, así como la elaboración y promoción de actuaciones urbanísticas integradas y aisladas, en los ámbitos de gestión y ejecución que tales actuaciones precisen, y en general, la gestión y realización de las obras de infraestructura y el establecimiento de los servicios que demanden las referidas actuaciones urbanísticas.

- c) El Instituto Alicantino de Cultura Juan Gil Albert (www.dip-alicante.es/ga/gilalbert).

Creado en 1984, y siendo heredero del Instituto de Estudios Alicantinos (1953), es una Entidad de promoción cultural del mundo alicantino, entendiéndose su dinamismo incluso más allá de sus límites estrictamente geográficos. Entre sus actuaciones se destacan: las convocatorias de fomento, ayuda y promoción a la investigación en distintas variantes y temática, la promoción a la extensión cultural y exposiciones, y la edición de sus propias publicaciones y premios.

- d) La Caja de Crédito Provincial para Cooperación.

La finalidad de este organismo autónomo, de carácter marcadamente financiero es la cooperación con las Administraciones Locales de la provincia en la financiación de inversiones en obras y servicios de competencia municipal, especialmente, en aquellas consideradas mínimas por la legislación local y que el inframunicipalismo difícilmente puede proveer. La cooperación se concreta en la concesión de créditos a medio largo plazo con interés muy ventajoso o bien mediante la concesión de subvenciones a los más pequeños para financiar las obras contempladas en los Planes Provinciales.

e) La Agencia Provincial de la Energía de Alicante (www.alicanteenergia.es).

La agencia es un instrumento de planificación y gestión energética que coordina sus actividades tanto con las Administraciones Locales, las empresas y los agentes socio económicos, en la promoción del uso inteligente de la energía a fin de maximizar su eficiencia, su ahorro, y la promoción de recursos limpios y renovables. Se centra en el desarrollo sostenible de la provincia y en la racionalización energética del sector turístico.

f) El MARQ (www.marqalicante.com).

El Museo Arqueológico Provincial, creado en 2002 como el primer museo arqueológico del siglo XXI, y declarado en 2004 Museo Europeo, está regulado jurídicamente como una fundación. Se ha convertido en la mejor infraestructura cultural de Alicante (ROCHE, 2013: 31), pues proyecta el sentido de la arqueología y la cultura del futuro, combinando armónicamente un gran número de piezas con la utilización de las nuevas tecnologías aplicadas a la museística. Su actividad se centra en la adquisición, mantenimiento, conservación y restauración de sus bienes. Pero, también acoge otras exposiciones itinerantes de otros importantes museos europeos (Hermitage), organización de eventos culturales, conferencias etc. El principal hecho diferenciador del MARQ con respecto al resto de museos españoles, es el intenso uso vanguardista y pedagógico que impone de los medios audiovisuales, de los soportes informáticos interactivos, de los rigurosos paneles y textos, así como de las recreaciones y escenografías que, lo hacen didáctico, interesante e interactivo.

g) Alicante Natura (www.alicantenatura.es).

Es una sociedad mercantil anónima participada exclusivamente con capital de la Diputación para la gestión de la red provincial de los espacios naturales.

h) Tanto el organismo autónomo de gestión tributaria, *Suma* como la empresa pública *Geonet* son analizados a fondo en el posterior desarrollo de este estudio.

Para finalizar, al amparo de la LBRL (art. 87.1) que permite a las entidades locales constituir consorcios¹⁹⁶, la Diputación alicantina dispone de un amplio abanico de exponentes ¹⁹⁷ de estas asociaciones como: el Consorcio para el Abastecimiento y Saneamientos de Agua para la zona de la Marina Baja(1977), Consorcio Servicio de Abastecimiento de Agua y Saneamiento Marina Alta (1987), el Consorcio Aguas Teulada-Benitaxell(1988), el Consorcio del Complejo Cultural de Campoamor (1993), el Consorcio Recuperación económica de la Actividad de la Marina Alta (CREAMA, 1995), el Consorcio Formación Ocupacional de la Marina Alta (1996), el Consorcios de Museos de la Comunidad Valenciana (1996), el Consorcio de Desarrollo Económico de la Vega Baja(1997), Consorcio Provincial para el Servicio de Prevención y Extinción de Incendios de Alicante (1997), el Consorcio de Comarcas Centrales Valencianas (1998), el Consorcio sobre la Pesca, la diversificación y el desarrollo del sector (1999), el Consorcio R.S.U. zona XV(2002), el Consorcio “Camino del Cid” (2001), el Consorcio de Residuos Sólidos Urbanos del Bajo Vinalopó (2003), el Parque Científico de Alicante (2004) y, Consorcio del Pacto Local por el empleo de Elche (2005), el Consorcio R.S.U. zona XVII(2006), el Consorcio R.S.U. zona XIV(2006), el Consorcio R.S.U. zona XIII(2006), y el Consorcio Deportivo de la Marina Alta (2007).

En definitiva, la Diputación Provincial de Alicante se configura como una Corporación de Corporaciones que presta un amplio abanico de servicios tanto a los Ayuntamientos como a los ciudadanos. Entre las actividades más remarcables que llevan

¹⁹⁶ Los consorcios son organizaciones con personalidad jurídica pública de naturaleza asociativa, de carácter no territorial, constituidas voluntariamente por diversas Administraciones Públicas, o por éstas con determinadas entidades privadas, sin afán de lucro manifestando metas concurrentes de interés público. Su finalidad consiste en la prestación de servicios públicos y, en general, cualquier actividad que se recoja en el acta de su creación. Al ser una forma de asociación interadministrativa, se regula por el derecho administrativo (LÓPEZ CASASNOVAS, 2003:147). La Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana (LRLCV) dedica a estas fórmulas asociativas interadministrativas los artículos 108 a 110.

¹⁹⁷ Fuente: [www.dip-alicante.es /documentación/consorcios/asp](http://www.dip-alicante.es/documentación/consorcios/asp) del Ministerio de Economía y Hacienda. Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (Enero 2007) (Fecha de consulta: 06/08/2012).

a cabo las Diputaciones en general y, la alicantina, en particular, destaca la gestión de los tributos e ingresos de las Haciendas Locales como instrumento fundamental para el desarrollo y mantenimiento del Estado del Bienestar local. De hecho, conforme a la entrevista realizada a D. Manuel de Juan, director de *Suma* desde 2011 y secretario del mismo desde sus comienzos en 1990, los dos servicios que sitúan a la Diputación de Alicante como referente nacional son el departamento de formación y el organismo autónomo de gestión tributaria.

2. El planteamiento de la gestión tributaria local.

2.1 Los servicios de Recaudación de Contribuciones y Tributos del Estado (1984-1987).

Como ya se ha tratado en el apartado sobre modernización de la gestión tributaria local en España, en el recién estrenado modelo democrático apenas se puede hablar realmente de un planteamiento de gestión tributaria sino simplemente de recaudación, en el sentido de colecta, y era evidente que esta resultaba claramente ineficaz e ineficiente, siendo incluso caracterizada como *recaudación romana* pues seguía prácticamente el mismo patrón que el que se hacía en aquella lejana época (referencia de la entrevista realizada a Agustín Coloma, director del Servicio de Recaudación e Impuestos del Estado de 1984-1987 y del Servicio Provincial de Recaudación de la Diputación Provincial de Alicante 1987-1990). El procedimiento giraba en torno a la figura del recaudador. Estos recaudadores que podían ser funcionarios tanto del Estado (de hacienda) como de la Diputación, actuaban como empresas privadas y, a su vez contrataban a su propio personal. Se organizaban por zonas geográficas a partir de unas determinadas *encomiendas* que el Estado les otorgaba y, se encargaban de la recaudación ejecutiva de la Seguridad Social, de las Cámaras de Propiedad Urbana y en lo que se refiere al ámbito local, a la recaudación de la Contribución Territorial Urbana (actual IBI) y de la Licencia Fiscal (actual IAE).

La redacción del texto constitucional¹⁹⁸, con el consiguiente reconocimiento a la autonomía y suficiencia financiera de los municipios, hace necesario cambiar este

¹⁹⁸ La Constitución española reconoce como principios de justicia financiera los siguientes: a) el principio de legalidad o de reserva de ley; b) el de capacidad económica o contributiva; c) el de generalidad; d) el de igualdad; d) el de progresividad; y, f) otros principios: respeto a la propiedad privada, libre iniciativa

modelo, si bien se sigue manteniendo en la práctica a expensas de un cambio formal legal y administrativo. Uno de los primeros movimientos de cambio tiene lugar en 1984, desde la Secretaria de Estado de Hacienda, cuando se modifica el tradicional Servicio de Recaudación de Contribuciones y Tributos del Estado, de ámbito central, y pasa a ser un servicio de las Diputaciones. Con ello, la Diputación de Alicante crea, el 1 de octubre de 1984, el Servicio de Recaudación de Contribuciones y Tributos del Estado. Este hecho da lugar al cambio de modelo de encomienda a la delegación por servicios de recaudación desde los Ayuntamientos.

En esos momentos, el recién creado servicio de la Diputación que dirigía D. Agustín Coloma, técnico de la Diputación, asume la recaudación de los tributos locales y de aquellos impuestos estatales con perfil localista. Con ello, el servicio provincial debía afrontar la gestión de padrones, obviamente la recolección y, los anticipos a cuenta por la recaudación, y para ello, se organizó a partir de aquellos antiguos funcionarios recaudadores de zona que pasaron a depender de la Diputación. Este servicio aún mantenía muchas de las reminiscencias del funcionamiento del modelo anterior, lo que significaba que, por un lado, se conservara, de la época preconstitucional, la figura del recaudador privado, que pasaron a depender funcionalmente del Servicio de la Diputación, mientras que por otro, el Servicio se organizó a través de las antiguas oficinas provinciales sobre las que Administración Central Tributaria venía funcionando¹⁹⁹. De esta forma, aunque la gestión recaudatoria era controlada por el Servicio de la Diputación, la recaudación la llevaban a cabo aquellos antiguos recaudadores privados, los funcionarios de Hacienda en excedencia o el personal de la Diputación que, además de recaudación municipal también cobraban las deudas en ejecutiva de Hacienda (de Renta y Transmisiones) y Seguridad Social (RUEDA, 2000: 18). En definitiva, era el mismo servicio del Estado que se gestionaba desde la Diputación.

económica, seguridad jurídica, redistribución de la renta y la riqueza, no confiscación, etc. (ALIAGA, NAVARRO y NÚÑEZ, 1999: 14; BAYONA y SOLER, 2008).

¹⁹⁹ En 1987, en sus inicios, el servicio que dependía de la Diputación estaba integrado por cinco personas. pero tras asumir a los recaudadores y, tras la consiguiente planificación del servicio, se fueron incorporando hasta más de setenta personas. El jefe del servicio nombrado fue D. Agustín Coloma, Técnico de Recaudación de la Diputación.

Este servicio se mantiene hasta el año 1987 a partir del desmembramiento del servicio del Estado, momento en el que se crea el Servicio Provincial de Recaudación de la Diputación Provincial de Alicante.

2.2 El Servicio Provincial de Recaudación de la Diputación Provincial de Alicante (1987 a 1990)

Una vez delimitado el marco normativo por el cual se iban a guiar las Administraciones Locales y Provinciales, la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local, la Diputación Provincial de Alicante se planteó adecuar el nuevo modelo legal descentralizado para dar servicio a los municipios en su recién adquirida competencia de gestión de su autonomía tributaria y financiera.

Además, durante este período se aprobó la Ley 39/88, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales que imponía importantes modificaciones y necesarios ajustes al, hasta esa etapa bastante estable, sistema tributario local. Las diferentes aportaciones sugerían:

- a) La simplificación del sistema tributario, mediante la eliminación de muchas tasas obsoletas (como las de voladizos, rejas, canalones, inspección de calderas, arbitrios sobre perros...).
- b) Al tiempo que, se incrementaba su complejidad al hacer a los Entes Locales partícipes de la gestión tributaria del IBI e IAE, impuestos que supondrían los ingresos más importantes.

Las líneas sobre las que se sustentaba en marco legal de ese, entonces, nuevo modelo de la gestión tributaria y recaudatoria que debía adaptarse al marco constitucional y situación socioeconómica de la transición, consistían en:

- a) La precisión de las competencias de los Ayuntamientos en materia de gestión, liquidación, inspección y recaudación tributaria. (LBRL, art.106.3 y LRHL, art.8).

- b) La delimitación de las competencias de las Haciendas Locales, en lo que respecta a la autorregulación, ordenanzas fiscales y ordenanza general de gestión, recaudación e inspección. (LBRL, art.106.2 y LRHL, art.8).
- c) La especificación y determinación a los Ayuntamientos de la posibilidad de delegar en el Estado, Comunidades Autónomas o Diputaciones Provinciales. (LBRL, art.106.2y LRHL, art. 7). De esta forma, las entidades municipales podían optar por dos modelos de gestión tributaria: la directa o la concertada.
- d) La concreción de la reserva de competencias a favor del Estado en el IBI e IAE.
- e) Para el IBI (LRHL, art. 78): se contemplaba abiertamente la posibilidad de delegar en los Ayuntamientos la gestión del impuesto, salvo la función de coordinación de valores y la inspección catastral que debía ser ejercida por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria.
- f) Para el IAE (LRHL, art.86): posibilidad de delegar en los Ayuntamientos la inspección y la gestión de las cuotas provinciales o nacionales, aunque la delimitación de las tarifas y el entorno sobre el que se aplica el impuesto corresponde al Estado.
- g) Se extingue, de forma general, la gestión indirecta mediante recaudador privado (LBRL, art. 85.2 y art. 92.2, que ha sido derogado por la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público, art.106.3 LRHL).

En consecuencia, el Servicio Provincial de Recaudación debe de adaptarse al nuevo marco legal, básicamente regulando las siguientes directrices y funciones:

- a) La ordenación del sistema de elaboración de padrones y de recursos pendientes.
- b) La normalización de los procesos de las recaudaciones voluntarias y ejecutivas.
- c) La adaptación a la racionalización del sistema tributario llevada a cabo a través de la LRHL, que progresaba en la delimitación de las competencias municipales y ordenaba el sistema tributario pero que al tiempo obligaba a Servicio Provincial de Recaudación a modernizar su método contable mediante un sistema de contabilidad por partida doble.

- d) La difusión de la actividad del servicio mediante la creación de un sistema de anticipos a los Ayuntamientos²⁰⁰, que favoreciera una vía no tradicional de financiación municipal mediante el adelanto de un porcentaje de la recaudación sobre un montante seguro.

Este servicio se organiza sobre su antecesor, y toma como personal a los técnicos de recaudación de la Diputación y aquellos recaudadores del Estado que quisieron adherirse. Pero pronto, en este servicio prestado desde la propia institución provincial empiezan a aparecer disfunciones: a) por un lado, por la propia rigidez conceptual del modelo enfocado hacia la recaudación pero que obviaba la gestión tributaria²⁰¹ y, b) por otro, surgen problemas derivados de la propia coordinación en la organización, cuando las líneas de acción departamentales no eran lo suficiente ágiles o podían fallar las acciones de comunicación (como las relaciones entre Tesorería y Gestión de Anticipos²⁰²). Además no existían entonces aplicaciones informáticas, aunque se empieza a contratar las primeras versiones con empresas privadas.

La Presidencia de la Diputación Provincial, consciente de las limitaciones de la prestación de la recaudación desde la propia organización y, de la importancia estratégica del servicio tributario en defensa de la actuación y supervivencia de la

²⁰⁰ El Servicio de Recaudación de Contribuciones y Tributos del Estado, ofrecía a los Ayuntamientos anticipos a la recaudación, con un coste de un 5%. Por ello, el nuevo Servicio Provincial para convencer y tratar de atrapar a los Ayuntamientos con la delegación de sus recién adquiridas competencias tributarias debía bajar dicho coste, hasta aproximadamente un 2,5% (Referencia a la entrevista realizada a D. Agustín Coloma).

²⁰¹ Mientras que la gestión tributaria abarca el conjunto de acciones llevadas a cabo por la Administración o gobierno en el proceso de gestión pública vinculado a los tributos y, es por tanto un elemento de política fiscal, y consecuentemente de la política económica de un país, la recaudación se limita a la función de cobro de los distintos tributos (ALBI, 2008). Por lo tanto, “la gestión tributaria se identifica tradicionalmente con el procedimiento para determinar la existencia y la cuantía de la obligación tributaria. De acuerdo con esta concepción, el desarrollo de este procedimiento culmina con el acto de liquidación del tributo; de ahí que en la doctrina española, se haya denominado generalmente procedimiento de liquidación” (BAYONA y SOLER, 2008: 242). Así, en sentido estricto, la gestión tributaria entendida como el conjunto de actuaciones administrativas dirigidas a la liquidación del tributo, constituye una manifestación de la función gestora y su naturaleza es básicamente administrativa, por lo que se representa a través de uno o varios procedimientos (entre los que también se incluye la recaudación).

²⁰² Para poner solución a este problema en la rapidez de pago de los anticipos, pues evidentemente el Servicio de Recaudación requería de una agilidad en la toma y puesta en práctica de decisiones que no parecían compatibles con el normal funcionamiento de la Diputación, lo que ponía siempre en entredicho nuestro servicio, al requerir un funcionamiento completamente diferenciado al resto, se decidió separar la figura del Tesorero (siendo Antonio Mira-Perceval vicepresidente de la Diputación). Así, mientras que la institución provincial tenía su propio tesorero, el servicio tendría el propio que estaría representado por la jefatura del servicio (D. Agustín Coloma).

institución provincial, se planteó pues, un cambio²⁰³ en la organización del servicio. Se asume por tanto la posibilidad de llevar a cabo una descentralización funcional²⁰⁴.

La LBRL (art. 85) señalaba también, que los servicios públicos locales podrán prestarse bien por gestión directa o indirecta. Así, la gestión directa permite que sea la propia entidad local, la creación de un organismo autónomo local (OAL), de una entidad pública empresarial local y de una sociedad mercantil local la alternativa que gestione las competencias locales. El mismo artículo es tajante al respecto que aquellos servicios que impliquen un ejercicio de autoridad no podrán ser prestados mediante la gestión indirecta ni por una sociedad mercantil de capital exclusivamente local (modificado por Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local). Esta redacción del artículo 85.3 planteó a los Servicios Jurídicos de la Diputación estudiar detalladamente la posibilidad de constituir un organismo autónomo, pues evidentemente, la actividad de recaudación (y todas aquellas que puede llevar anexas) implican un ejercicio de autoridad que en cualquier caso, debía ser ejercido por un funcionario público.

En definitiva, los dos principales problemas legales que acarreaban la creación de un organismo autónomo especializado en la recaudación residían la autoridad que se derivaba de esta actividad de recaudación y la laboralización²⁰⁵ (no funcionarización de

²⁰³“En las organizaciones del sector público los procedimientos no pueden alterarse con rapidez, ya que necesitan pasar un largo trámite, pero además está sometido a la discusión pública y a la intervención de múltiples actores con intereses diversos, y se formalizan en documentos que tienen efectos jurídicos.” (OLIAS DE LIMA en CRESPO Y PASTOR, 2002: 370). Los rasgos señalados preconizan certeramente el proceso de Modernización de la Administración y gestión tributaria emprendido desde la Diputación Provincial de Alicante y que culmina en la creación y, posterior consolidación del modelo de *Suma Gestión Tributaria*.

²⁰⁴ Nótese la fecha de los primeros experimentos de descentralización funcional en materia de gestión tributaria en la época democrática: *Patronato de Recaudación Provincial (PRP) de Málaga (1985)*, *Consorcio de Tributos en Santa Cruz de Tenerife (1986)* y el *Organismo Autónomo Local de Gestión Tributaria de Barcelona (1988)*. En cualquier caso, la modernización administrativa no radica tanto en la adopción de la fórmula del organismo autónomo (pues esta viene utilizándose incluso en época franquista y no tiene porque modificar el servicio) sino más bien cómo éste puede permitir incorporar elementos para mejorar la eficacia y eficiencia del servicio (VILLORIA en BAÑÓN y CARRILLO, 1997; BAENA, 2000; CANALES, 2002).

²⁰⁵ El personal de los organismos autónomos está formado por funcionarios y por contratados en régimen laboral. “Pero es cada vez mayor la importancia de esta clase de personal, no sólo por el número ascendente de contratados en régimen laboral, sino porque la tendencia actual es utilizar esta vía abandonado el sistema funcionarial para cubrir las plantillas del organismo” (...) las razones por parte del organismo obedecen “a la necesidad de una mayor flexibilidad y agilidad en la selección del personal así como el establecimiento de un régimen jurídico contractual frente al carácter reglamentario que posee el funcionarial, sometido al bloque de la legalidad administrativa y una mayor carga de rigidez” (JIMÉNEZ DE CISNEROS, 1987:207).

sus empleados). En cualquier caso, estos obstáculos fueron salvados a partir de la redacción de los primeros Estatutos²⁰⁶ que le daban cobertura al existir claramente unas figuras funcionariales y profesionales que ejercieran la autoridad²⁰⁷ (secretario, interventor y tesorero). Cabe señalar además que, el organismo autónomo que se estaba gestando en Alicante constituía una fórmula, sin duda, pionera en el entorno nacional.

Entre los argumentos que explican la creación de un Organismo Autónomo y, que se trasladan al caso de la constitución del Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria, pueden destacarse básicamente los siguientes:

a) Los motivos de orden psicológico, que se basan en la idea de corporeizar en una personificación la acción de la gestión tributaria y recaudación y,

b) Los motivos de carácter funcional que se concretan en: la reducción de los controles jurídicos y económicos, flexibilidad en la gestión y agilización en la ejecución de decisiones (MARTINEZ ALONSO, 2009: 12).

Se recuerda que los organismos autónomos provinciales, tienen personalidad jurídica propia e independiente, plena capacidad jurídica, patrimonio y tesorería propia así como autonomía económica y de gestión para el cumplimiento de sus fines. Tanto es así que se puede considerar que, su propia caracterización dentro de la Administración Pública, dota de sentido su creación.

Por tanto, se puede concluir que la mejor alternativa jurídico- técnica que se abriría para los Ayuntamientos a la doble recomendación de delegación de competencias tributarias locales en el ámbito provincial superior y, la descentralización funcional por

²⁰⁶ Así mismo lo manifestó D. Rafael Martínez- Dueñas, Director del área de Servicios Jurídicos de la Diputación de Alicante, quien en la redacción de los primeros Estatutos de Suma, se anduvo con especial sigilo legal para evitar cualquier manifestación en contra de su constitución. (Entrevista realizada el 28 de junio de 2013).

²⁰⁷ La posibilidad de incorporar funcionarios al organismo autónomo, pudo llevarse a buen término gracias a las siguientes aportaciones. “Se observa, pues, el tabique levantado entre una clase y otra de funcionarios y la imposibilidad de incorporar funcionarios estatales a la Administración institucional, a no ser por la vía excepcional de extender las plantillas orgánicas de los organismos abriéndolas a las escalas y cuerpos de funcionarios de la Administración del Estado, pero con la salvedad de que, en estos supuestos, la legislación aplicable a estos funcionarios continúa siendo la de origen, es decir, la Ley de Funcionarios. E igual régimen es aplicable a los funcionarios de los organismos autónomos que pasaran a la situación de supernumerarios o excedencia especial en idénticos supuestos a los señalados anteriormente” (JIMÉNEZ DE CISNEROS, 1987:219). Además, “(...) es fácil concluir que la movilidad o comunicabilidad entre ambas clases de funcionarios (de la Administración del Estado y de sus organismos autónomos) ha sido configurada por la Ley de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo” (JIMÉNEZ DE CISNEROS, 1987:230).

razones de eficacia y eficiencia para el servicio, era la creación de un organismo autónomo provincial.

3. El modelo de Suma Gestión Tributaria (1990–2013)

3.1 Enfoque teórico de las etapas del desarrollo estructural de las organizaciones

Las organizaciones, al igual que las personas, tienen su vida propia y, así pasan por ciclos de vida. La dinámica de la organización constituye un tema de vital importancia en la construcción de organizaciones capaces de triunfar en un entorno que se caracteriza por la rapidez de los cambios y por una feroz competencia global (KREITNER y KINICKI, 1999: 560).

En opinión del Premio Nobel de Economía Douglas NORTH (1993: 179), el cambio institucional se antoja como un proceso realmente complicado, ya que las instituciones evolucionan de modo incremental y continuo. Incluso en los casos de aparente cambio institucional discontinuo, permanece un sustrato de inercias informales mucho más persistentes que las políticas concienzudamente diseñadas²⁰⁸. Es por ello que parece adecuado en este estudio, presentar un sistema estructurado que caracterice los distintos ciclos o etapas vitales por las que pasa una organización.

En este sentido, nos basamos en la originalidad en la sistematización del concepto de ciclo de vida del producto, que se atribuye al profesor de la Harvard Business School, Theodore LEVITT (1965). Como este autor afirma, la teoría del ciclo de vida resulta muy intuitiva (como metáfora utiliza lo que significa la teoría copernicana del universo a la concepción científica y humanista actual) y, su principal aportación consiste en sistematizar extensos estudios empíricos sobre la evolución de los productos a lo largo del tiempo, tratando de acercar el marketing a un conocimiento científico, de forma que pueda ser utilizado de forma productiva y efectiva. Los estudios posteriores han

²⁰⁸ A partir de los años ochenta del siglo pasado, comenzó un proceso de reconsideración institucional que abandona el enfoque estructuralista dominante (basado en la economía y sociedad) en las décadas anteriores y, que recupera el papel de las instituciones pero con una comprensión muy distinta. Los enfoques neoinstitucionalistas conciben a las organizaciones más allá de una perspectiva meramente normativa considerando la sociológica y politológica, es decir, el propio Know How de los actores que interviene en el proceso. En este mismo sentido, el politólogo alemán Dieter NOHLEN (2012) apunta que: “(...) el neoinstitucionalismo amplía el concepto de institución, integrando ahora al lado de las instituciones constitucionales reglas formales e informales, sistemas de reglas y costumbres” (NOHLEN, 2012: 132).

adaptado la teoría del ciclo de vida a la organización, sugiriendo que el diseño, desarrollo y comportamiento de las organizaciones puede ser anticipado por el significado que adquiere en cada una de las etapas (QUINN y CAMERON, 1983:33).

Los trabajos de Quinn y Cameron, sistematizan a su vez, diez modelos de ciclo de vida de la organización, tanto de públicas como privadas, y aunque a primera vista puedan aparecer competitivos entre sí, pues se fundamentan en diversos fenómenos de la estructura como la motivación para el crecimiento (DOWNS, 1967), la gestión crítica (LIPPIT y SCHMIDT, 1967), la estrategia directiva (SCOTT, 1971), el liderazgo (GREINER, 1972), las mentalidades de los miembros (TORBERT, 1974) , los problemas funcionales (LYDEN, 1975), la estructura organizacional (KATZ y KAHN, 1979), las actividades que se desarrollan (ADIZES, 1994), el control interno, la estructura de trabajo y relaciones con el entorno (KIMBERLY, 1979), todos ellos parecen confluir al aceptar la existencia de una secuencia previsible de etapas perfectamente identificables. El modelo original y básico de ciclo de vida, implica un historial que se desarrolla reconociblemente en las siguientes fases: 1. Introducción (comienzo), 2. Crecimiento, 3. Madurez y 4. Declive (LEVITT, 1965: 2).

De tal forma que “hay un patrón coherente de desarrollo que parece repetirse en las organizaciones a lo largo del tiempo, y es evidente que las actividades y estructuras de la organización en una etapa determinada no son las mismas actividades y estructuras que están en vigor en otra etapa. Llegamos de este modo a la conclusión de que los criterios que se aplican para evaluar el éxito de una organización durante una etapa determinada, no son los mismos criterios utilizados para evaluar el éxito alcanzado en otra etapa distinta de su desarrollo” (QUINN y CAMERON, 1983:40).

Las dos características básicas del modelo son su marco temporal y el tipo de cambio que experimenta la organización. En cuanto al marco temporal, la duración de cada etapa es muy variable, y depende de factores organizativos y ambientales (o del contexto). De hecho, la duración temporal que la organización permanece en cada etapa no es estudiada por ninguno de los autores que analizan el ciclo de vida, al no ser predecibles y estar vagamente relacionadas (LIPPIT y SCHMITDT, 1967: 102)²⁰⁹. Por otro lado, los cambios que acontecen a largo de las distintas etapas respetan el principio

²⁰⁹Según el modelo de LIPPIT y SCHMITDT (1967), las organizaciones experimentan en su desarrollo tres estadios: a) nacimiento; b) juventud; y, c) madurez, pero tampoco determina el intervalo temporal de cada fase. Se deduce por tanto que los períodos pueden ser variables y dependen de las necesidades de cada organización.

que postula que a medida que las organizaciones van madurando tienden a hacerse más grandes y más formales y diferenciadas (fragmentadas). La diferenciación se acrecienta por la adicción de niveles en la jerarquía de la organización, por una mayor división del trabajo y por la formación de coaliciones políticas. El carácter mismo de la organización cambia a medida que aumenta su tamaño y va madurando, sin embargo, los cambios que se producen no son de grado sino que se trata de importantes cambios sustanciales y cualitativos. (KREITNER y KINICKI, 1997:561; MINZTBERG, 2002: 281).

Si bien el propio autor (LEVITT, 1965: 3), advierte de ciertas cuestiones operativas que suscitan, cuanto menos, a la reflexión acerca de la utilidad del criterio de ciclo de vida del producto en el estudio de las organizaciones, no se ha podido evitar la existencia de una amplia controversia a la aplicación del modelo debido a la multiplicidad de formas distintas que puede adoptar y, a la vasta amalgama de longitudes y criterios de identificación de cada fase, y es por ello que no resulta conveniente utilizar este criterio de ciclo de vida con fines de previsión o normativos (MENGUZZATO y RENAULT, 1995: 169). Sin embargo, la doctrina lo considera como un valioso instrumento en la formulación de la estrategia de la organización (DOWNS, 1967; GREINER, 1972; KIMBERLY, 1979; QUINN y CAMERON, 1987:33; ADIZES, 1988; RAMIÓ, 1999:250-254).

Así, PORTER (1987) utiliza el modelo de ciclo de vida en la elaboración de su tipología de estrategias según sectores, al trabajar sobre la hipótesis que la naturaleza de la competencia es distinta en cada fase y, por otro lado, resultan especialmente convenientes las aportaciones de HOFER y SCHENDEL (1979) quienes relacionan las diferentes fases del ciclo de vida de la actividad con las oportunidades que representan para la organización la evolución de la tasa de crecimiento del mercado, el cambio tecnológico y la importancia relativa de las diferentes áreas funcionales y, también MINZTBERG (2002) relaciona en la secuencia de transiciones diferenciadas las cualidades de la estructura de las organizaciones (grado de formalización, especialización, burocratización, impersonalidad, tamaño de la unidad y coordinación) con la edad y tamaño.

El reconocido experto mundial sobre la gestión y mejora del cambio en las organizaciones Ichack ADIZES²¹⁰, define los ciclos de vida de las mismas por la

²¹⁰ Esta exposición tan particular y creativa de las etapas de los ciclos de vida de la organización es una traducción propia de ADIZES, Ichak en *Leadership Excellence*; Feb 1998; 15,2; ProQuest Health Management.

interrelación entre flexibilidad y control y, no tanto por su fase cronológica, nivel de activos o número de empleados. Siguiendo este criterio, presenta los siguientes ciclos:

- a) El cortejo o noviazgo, que se extiende durante el encantamiento o visión que los fundadores comparten sobre un futuro aún incierto de la organización.
- b) La infancia, en la que se pasa de las ideas o visión inicial a los resultados, sin importar los papeleos, controles, sistemas o procedimientos. Se trata de trabajar muy duro, haciendo cada una de las tareas por uno mismo.
- c) “El estirón” (go-go), supone un gran crecimiento en la actividad de la organización y, su consiguiente extensión en el mercado. Los fundadores ven todo como una oportunidad y no creen que puedan cometer algún error por lo que toman cada decisión ellos mismos, estructurando la organización más sobre las personas que sobre las funciones.
- d) La adolescencia, la organización adquiere una nueva forma en la que los fundadores deben ir creando nuevos departamentos y jefes de operaciones. Pueden aparecer conflictos entre los iniciadores modelo y los nuevos.
- e) La excelencia. Con una renovada claridad en la visión, las organizaciones establecen un equilibrio entre control y flexibilidad al nutrir con pasión la energía expansiva y creativa con la necesidad de establecer una estructura.
- f) La estabilidad, la organización se mantiene fuerte y, aunque sin el entusiasmo de las etapas iniciales se siguen acogiendo las nuevas ideas. El personal financiero puede comenzar a imponer ciertos controles financieros a corto plazo que pueden restringir o limitar las innovaciones a largo plazo.
- g) La aristocracia, consiste en la fase en que la organización presta especial consideración a los signos externos de respetabilidad asociada a su imagen corporativa. La cultura enfatiza la posición de cómo las cosas se están haciendo sobre que se ha hecho y por qué las personas lo hacen de ese modo.
- h) El reproche, es la fase en la que se trata de encontrar un culpable y, las reducciones en los costes sientan precedente sobre los esfuerzos en aumentar los ingresos o beneficios. Por ello, pueden iniciarse las peleas internas por defender o mantener cada cual su territorio.
- i) La burocracia. Si las compañías no mueren, se convierten en burocráticas: se espesan los procedimientos, abunda el papeleo y las normas y políticas chocan con la

innovación y creatividad. Los clientes, abandonados y olvidados, deben idear estrategias a las que ninguno presta atención.

j) La muerte. A esta fase final, la organización puede acercarse sigilosamente o bien llegar de repente a ella, como en un suspiro. Se sucumbe porque no es posible realizar las funciones y generar los mínimos ingresos para subsistir.

No resulta demasiado complicado establecer un paralelismo entre las diez fases de ADIZES (1988) y las cuatro que tipifica LEVITT (1965), pudiéndose establecer o justificar otras combinaciones o variaciones, en el sentido que el cortejo, la infancia y el estirón, se podrían corresponder con la etapa de comienzo; adolescencia y excelencia, con la de crecimiento; la estabilidad, aristocracia, reproche y burocracia con la de madurez y, el declive que viene asociado a la fase final. No tendría especial relevancia encontrar una simetría perfecta entre ambos enfoques del ciclo de vida, aunque sí que resulta interesante complementarlos, para estructurar mejor así las diferentes etapas y especialmente disponer de más información para definir las alternativas a la fase de declive.

En cualquier caso, la aplicación del modelo de ciclo de vida de la organización ha de tener en consideración las diferencias y particularidades de la gestión pública frente a la gestión privada²¹¹, especialmente en lo que se refiere al camino de *feedback*, que

²¹¹ Las organizaciones públicas pueden calificarse aún hoy de predominantemente burocráticas (MAYNTZ, 1995: 555) y así, sus características estructurales describen un tipo de organización (MAYNTZ: 1993: 556 refiriéndose a WEBER): 1. En la que la jerarquía de autoridad está establecida con exactitud; 2. En la que se observa y mantiene un sólido sistema de líneas verticales de comunicación a partir de conductos reglamentarios; 3. En la que se da una división reglamentada del trabajo basada en la especialización; 4. Con un sólido sistema de reglas y principios que establezca los derechos y deberes de todos los miembros de la organización; 5. Que define un sistema de formas de procedimiento para la realización de las tareas. Por otra parte la organización privada. En cualquier caso, los elementos diferenciadores más importantes de las Administraciones Públicas con respecto a las organizaciones privadas son (RAMIÓ, 1999 citando a SUBIRATS ,1991): 1. Los organismos públicos no escogen el ámbito de su actuación, sino que les viene definido estatutariamente, mientras que la máxima del sector privado es posicionarse para la obtención de máximos beneficios; 2. Las instituciones públicas disponen de privilegios y mecanismos, no extrapolables al sector privado; 3. La complejidad de las organizaciones públicas, en cuanto al volumen de negociación y transacción, no resulta equiparable en el ámbito privado; 4. La sensibilidad de lo público a los avatares políticos, las hace más vulnerables para el diseño de estrategias a medio y largo plazo, centrándose así en tácticas electorales a corto plazo; 5. La determinación de objetivos sigue un proceso más confuso, ambiguo y plural; 6. Resulta difícil determinar presiones internas para maximizar su eficiencia de la gestión, ya que las presiones al ámbito público son básicamente externas (políticas, fiscales...); 7. La complejidad de medición de la evaluación del rendimiento parece una asignatura pendiente de lo público y, no así en el sector privado; 8. Por todo ello, se dificulta la delegación o descentralización de las tareas gubernamentales, dado que el instrumento más adecuado es el control de la delegación vía resultados; 9. La definición de objetivos de interés general, obstaculiza la segmentación de los destinatarios de la actividad pública, obstruyendo el uso de muchos instrumentos de mercado, 10. El sector público está sometido a mayores presiones de transparencia, visibilidad y control; 11. La

toma la organización para determinar el éxito o fracaso de la iniciativa o cambio propuesto (análisis o evaluación en la gestión pública frente a los resultados que envía el mercado en la privada) así como la gestión del entorno político que diferencia a los directivos públicos y privados.

Además entre las cualidades particulares de la gestión pública que se aplican al servicio de gestión tributaria destacan (BALLART y RAMIÓ, 2000:353; CANALES, 2002: 124) también las siguientes:

- a) Absoluta subordinación al marco regulativo que presenta un amplio despliegue de elementos como los derechos y deberes (tanto de ciudadanos como de personal implicado) y las situaciones administrativas.
- b) Dado que la maximización de beneficios no es el objetivo final de la organización, no resulta conveniente aplicar un criterio estrictamente financiero para la determinación del éxito o fracaso de las políticas implementadas.
- c) En cualquier caso, sí que se consideran como indicadores de rendimiento público aquellos asociados a la eficiencia, eficacia. Y economía de los recursos públicos.
- d) Ausencia real de competidores para la prestación del servicio.
- e) No resulta de aplicación en el ámbito de lo público, la teoría de segmentación del mercado, pues todos los ciudadanos son iguales ante la prestación del servicio.
- f) Considerando que el servicio se financia y se gestiona los fondos públicos, es fundamental incorporar mecanismos transparentes de rendición de cuentas y de evaluación del proceso crítico a la gestión.
- g) El personal de las actividades que se desarrollan suelen ser especialmente formadas en el sector público.
- h) En las organizaciones públicas, el objetivo estratégico de obtener ventajas competitivas, debe ser considerado como un fin intermedio y no como finalista.

Si consideramos a *Suma Gestión Tributaria*, como el producto que resulta del proceso de modernización administrativa de la gestión tributaria, es coherente y

obligación de las Administraciones Públicas a respetar los principios de equidad y legalidad las aboca a una actuación más centralizada y burocratizada; 12. Los condicionamientos propios del personal (selección, exclusión y premios a la excelencia); 13. Las rigideces en la gestión de los recursos financieros propios de los controles de legalidad del gasto públicos; 14. Por último, la inexistencia de sensación de riesgo con la consiguiente percepción de predominio de lo perenne y estructural sobre lo coyuntural.

totalmente conveniente incorporar el concepto de ciclo de vida de la organización, a fin de sistematizar y ordenar su iter evolutivo, teniendo en cuenta las especificaciones y particularidades que incorpora la gestión pública. Una de las cuestiones más espinosas en la aplicación y desarrollo del modelo radica en la creación de un criterio que permita diferenciar, con amplia objetividad, las distintas etapas y que, éstas sean admitidas y consensuadas por los diferentes departamentos y áreas del sistema organizativo.

Los diferentes estudios recogidos en la obra de referencia sobre el comportamiento organizacional de Robert KREITNER y Angelo KINICKI (1997:564), ponen de manifiesto que las diferentes etapas del ciclo de vida de la organización están asociadas con las distintas respuestas directivas sobre las prioridades a cuestiones tales como la flexibilidad en la fase de inicio relacionada con la adquisición de recursos y el desarrollo/satisfacción del empleado y, la formalización, en las etapas posteriores, se desarrollan en base al establecimiento de objetivos, la gestión de la información, la comunicación, el control, la productividad y la eficiencia. En cualquier caso, el modelo básico del ciclo de vida de la organización planteado por estos autores, diseña básicamente en mi opinión, las fases en función de las siguientes características:

Tabla VIII.1. Caracterización de las etapas del ciclo de vida de la organización.

Características	Etapla 1: Comienzo	Etapla 2: Crecimiento	Etapla 3: Madurez	Etapla final: Declive
Tipo de estructura organizativa	Sencilla y simple, hacia centralizada, formal, burocracia maquinal	Descentralizada Formal Burocracia profesional	Descentralizada Divisional "Adhocracia"	Rígida, demasiado personal directivo, demasiado compleja Laissez faire
Liderazgo	"One man rule"	Coordinador: especialización descentralización.	Colaboración adaptativo a la incertidumbre.	Inadaptación Muchas voces
Procesamiento y planificación de la comunicación	Informal y directamente personal Escasa planificación	Formales Estandarización de los procesos de comunicación	Mediante competencias sofisticadas para adaptarse a entornos dinámicos y complejos	Adhesión ciega a la "fórmula del éxito". Desplome de la comunicación
Método de toma de decisiones	Centralizado, criterio individual	Gestión profesional Herramientas analíticas	Gestión profesional Negociación	Énfasis en la forma y no en la sustancia política de autojustificación
Tasa de crecimiento de la organización	Inconsistente Mejorando la creatividad	Rápido crecimiento positivo	Se ralentiza o declina el crecimiento	Declive
Edad y tamaño de la organización	Joven y pequeña	Más grande y más madura	La más grande y, en ocasiones grande o la más madura.	Edad variable o contracción
División de trabajo	Informal: Largas horas de trabajo con modestas recompensas Tiende a la centralización formal.	Especialización de las tareas. Sentido de colectividad	Delegación Coordinación Colaboración en red	Autoritaria, inestable y poco precisa
Mecanismos de control y coordinación	Mediante supervisión directa Centralizados Personal Hacia estandarización de procesos.	Autonomía de gestión con coordinación centrípeta	Mediante el ajuste mutuo entre los efectivos de personal	Omnipresente y autoritario Desvertebrado
Orientación hacia resultados	Legitimidad	Procedimientos institucionalizados Alto compromiso	En función de la experiencia de sus miembros y de los objetivos continuamente cambiantes	Desaparece la motivación Incompatibilidades
Relación con el entorno	Formación de nichos. Creación de una ideología	Formación de una identidad	Se estabilizan las relaciones externas Búsqueda de nuevos productos y oportunidades de crecimiento.	Divergente
Impacto de la tecnología	Identificación y obtención de las tecnologías necesarias para realizar el trabajo	Primera fase de desarrollo e implantación	Extensamente implantadas y el personal las emplea y se mantiene al tanto de novedades.	Se anquilosan no se manifiestan las actualizaciones

Fuente: Elaboración propia a partir de QUINN y CAMERON (1983: 30-33), KREITNER y KINICKI (1997: 561), RAMÍO (1999: 250-277), MINTZBERG (2002: 266-270), y YUKL (2008:39-44).

Los modelos de ciclos vitales de la organización, permiten a su vez, establecer una serie de conclusiones (RAMIÓ, 1999):

a) Como resultado de la toma de decisiones por la adopción de distintas estrategias, las organizaciones se desplazan de las formas sencillas a las formas más complejas.

b) El desarrollo de la organización se inicia con un crecimiento creativo, típico diseño de la fase constituyente, que se configura a partir de un sistema organizativo primitivo, que puede llegar a producir posiciones organizativas contrapuestas: por un lado, cierta tendencia a la diversificación y descentralización a nivel de producción, al tiempo que, decisiones fuertemente centralizadas en el impulso y carisma del líder o fundador de la unidad.

c) El cambio de la estructura de la organización, evoluciona hacia un modelo integrado (crecimiento por dirección), éste a su vez hacia un modelo diversificado (crecimiento por delegación), después hacia otro modelo integrado más complejo (crecimiento por coordinación) y, por último, evoluciona hacia un modelo diversificado complejo (crecimiento por colaboración).

d) La evolución, que implica cambio en la estructura de la organización, no dependerá sólo de su edad. Aunque, las organizaciones jóvenes tienden a crecer velozmente, es frecuente encontrar organizaciones maduras con notable capacidad de crecimiento y desarrollo.

e) Cada una de las fases, en la que se reproduce un período de crecimiento interno más o menos tranquilo o prolongado, finaliza con una crisis asociada a una confusión interna por las diversas consideraciones de la dirección o por las visiones de la planificación estratégica de las líneas de producto o servicio que deviene en una "revolución".

f) El estilo y las necesidades de dirección, que se concretará en el liderazgo, variará en los distintos estadios del ciclo de vida de la organización, en función de la "crisis crítica" a la que deba enfrentarse y las capacidades de actuación de cada momento.

g) Superada la fase inicial, la necesidad de superar las crisis periódicas para garantizar su supervivencia, obliga a las organizaciones a moverse conforme a un

movimiento pendular desde una vertiente centralizada–integrada hacia otra descentralizada–diversificada, y viceversa.

h) La organización entra en la fase de decadencia cuando va perdiendo control real de los acontecimientos internos y externos, porque se inmoviliza en uno de los polos extremos del espectro, además se resiente fuertemente la capacidad de renovación por lo que en cualquiera de las dos posiciones, pierde de vista los objetivos y es incapaz de generar otros nuevos, se aleja de sus clientes y el mercado y, por último, pierde la competitividad.

i) Aunque puede darse el caso que las organizaciones se encuentren en su totalidad en una de las fases, también es posible que puedan existir unidades ubicadas en fases distintas a la que permanece la mayor parte de la organización.

El estudio siguiente de la estructura de *Suma Gestión Tributaria*, sistematizará su evolución en función de las etapas del ciclo de vida, y tratará, tras el análisis de las indagaciones, minimizar y retrasar el riesgo de decadencia, que inevitablemente siempre fluctúa sobre cualquier organización. La evolución ha sido así:

3.2 La primera etapa: El Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria (1990-1993)²¹²

3.2.1 Creación del Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria

A mediados del año 1990, ostentando la presidencia de la Diputación D. Antonio Fernández Valenzuela, se constituye²¹³ el Organismo Autónomo Provincial de Gestión

²¹² A la fase de introducción se le ha asignado el período temporal que abarca del año 1990 a 1993, pues es el que corresponde al de la creación del organismo autónomo hasta la refundación en *Suma Gestión Tributaria*, lo que va a suponer un importante cambio, tanto en el funcionamiento de la organización como en el desarrollo de una cultura corporativa propia.

²¹³ “La Excelentísima Diputación Provincial de Alicante, en sesión extraordinaria celebrada el 11 de abril de 1990, acordó aprobar la creación del Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria de Alicante, así como los Estatutos por los que ha de regirse. Disposición Transitoria primera: Con anterioridad al 1º de julio de 1990 deberán adoptarse cuantos acuerdos y medidas sean pertinentes para que, a partir de esa fecha, cobre plena virtualidad la descentralización funcional pretendida” (Estatutos del Organismo autónomo Provincial de Gestión Tributaria de Alicante, Boletín Oficial de la provincia de Alicante, 28 de abril-nº 96)

Tributaria (oapgta) de Alicante, asumiendo la primera dirección del organismo²¹⁴D. Agustín Coloma, Técnico de Economía de la Diputación Provincial. Las funciones y facultades administrativas del Organismo Autónomo de la Diputación Provincial de Alicante consistían en ejercer, “de forma descentralizada las facultades que por diversos títulos a la Diputación le corresponda en materia de gestión y recaudación tributaria” (art. 1. Estatutos del Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria de Alicante).

El Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria de Alicante desarrollaba sus competencias en la aplicación de los tributos y la gestión de ingresos por delegación de los Ayuntamientos y de otras Administraciones que así lo hubieran decidido tanto en período voluntario como ejecutivo²¹⁵, transfiriéndose y extendiendo la actividad realizada por la “Unidad Productiva Autónoma” del Servicio Provincial de Recaudación (el denominado Servicio de Recaudación de Contribuciones y Tributos).

El estandarizado modelo de ciclo de vida de LEVITT (1965) aporta a la organización unas singularidades para la primera fase, de introducción, que podrían concretarse en:

a) Bajos niveles de producción y elevados costes iniciales, asociados éstos básicamente a cuantiosas partidas destinadas a la adquisición de patrimonio, si procede, además de los que corresponderían por las actividades de promoción y publicidad. Frecuentemente durante el desarrollo de esta etapa, el producto o servicio ha sido probado y, se ha procedido, con anterioridad, a la verificación de los aspectos técnicos.

b) Lento crecimiento de la demanda como consecuencia del escaso conocimiento del producto en el mercado, al que sólo accederán aquellos clientes innovadores. El objetivo estratégico de la organización consistiría en motivar a los posibles clientes a probar el producto.

c) Elevado riesgo, causado básicamente por dos factores:

²¹⁴ En el momento de creación del organismo autónomo, la plantilla había evolucionado hasta 197 trabajadores (Suma: Día a día. Memoria 94: 4).

²¹⁵ Se recuerda que pueden ser delegados al ente coordinador supramunicipal, los ingresos derivados de los tributos como los cinco impuestos locales, las tasas y las contribuciones especiales locales propias de los municipios. Entre los impuestos locales cabe señalar el IBI, el IAE, el IIVTNU, el IVTM y el ICIO. Sobre tasas locales se destacan la tasa de recogida de basuras, la de Alcantarillado, la de Vados, entre otras. En definitiva, son susceptibles de gestión por el organismo autónomo todos los ingresos de las Haciendas Locales especificados en el Título I del Texto refundido de la LRHL.

a') Incertidumbre, ya sea ésta de carácter tecnológico (falta de consolidación del proceso de innovación) o estratégica (como consecuencia de la reducida experiencia de funcionamiento de las organizaciones similares que dificulta identificar la alternativa de éxito más adecuada).

b') Inestabilidad, debida a:

- La posibilidad que los competidores decidan imitar la innovación creada (superando las barreras de entrada) creando una situación añadida de incertidumbre por la interrelación entre ellas.
- El desconocimiento del producto y la consiguiente resistencia al primer contacto con el cliente.
- La volatilidad de las decisiones políticas.

No resulta complicado trasladar las características de la fase introductoria con las actividades, productos y servicios preparados por el organismo autónomo.

En primer lugar y, en lo que respecta a la producción, la actividad que desarrollaba el Organismo Autónomo se concretaba en (Memoria *Suma* años 1990, 1991 y 1992):

1) Competencias atribuidas por delegación de otras Administraciones.

a) Ayuntamientos en materia de gestión, liquidación, inspección y recaudación de sus tributos locales:

- Gestión tributaria del IBI: Impuesto de Bienes Inmuebles.
- Gestión tributaria del IAE: Impuesto de Actividades Económicas.
- Recaudación voluntaria y ejecutiva sobre el Impuesto de Vehículos y cobro de altas sobre el mismo.
- Recaudación voluntaria sobre el Impuesto de Incremento de Valor de Naturaleza Urbana.
- y demás Ingresos de Derecho Público.

b) Ministerio de Economía y Hacienda: Inspección del IAE

c) Comunidad Autónoma Valenciana: Todos los tributos cedidos por el Estado por vía ejecutiva (Impuesto de Transmisiones, Impuesto de Actos Jurídicos Documentados, Impuesto de Sucesiones e Impuesto de Lujo) además de las tasas sobre el juego, multas, sanciones de juego e inspección.

d) Tesorería de la Seguridad Social: Cuotas empresariales del Régimen especial agrario.

e) Diputación de Alicante: Recargo Provincial del IAE y tasa de incendios.

2) Competencias propias.

a) El apoyo financiero a los municipios, mediante anticipos a cuenta de la recaudación voluntaria²¹⁶.

b) El asesoramiento económico financiero a los municipios:

- Asesoramiento en la elaboración, gestión, liquidación de los presupuestos municipales.

- Implantación del nuevo Plan de Contabilidad Pública.

- Estudio de costes y financiación de los servicios públicos municipales.

- Asesoramiento en la elaboración de ordenanzas fiscales.

Los bajos niveles de producción de inicio en la gestión tributaria, se reconocen en la evolución positiva de los siguientes indicadores:

– El sistema de gestión y conocimiento del contribuyente a través de los padrones (completando datos, localizando desconocidos y especialmente depurando los padrones).

Tabla VIII.2 La evolución de la gestión tributaria (1990-1993).

	1993	1992	1991	1990
Evolución de la liquidación de ingreso directo por conceptos tributarios (Millones pesetas)	4.031	1.850	963,8	160
Datos de gestión tributaria y catastral (Nº documentos)	200.082	-*	-*	14.554

Fuente: Memoria 1990,1991 y 1992 del Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria de Alicante: "cuando el todo es más que la Suma de las partes" y Memoria Suma 1993.

*Las memorias referidas a esos años no aportan los datos.

²¹⁶ La financiación a partir de los anticipos a cuenta del volumen de recaudación en voluntaria, a un bajísimo interés, constituyó en los comienzos de la andadura del organismo autónomo, un potente atractivo que animó a los municipios a valorar las ventajas económicas que suponía la delegación de sus tributos. En cualquier caso, las aportaciones de esta importante función de aporte financiero de la organización a la gestión local se tratará en el apartado 2. Funciones y competencias, pues sigue siendo un fortísimo incentivo que tienen los Ayuntamientos a delegar el conjunto de sus tributos.

El procedimiento de recaudación voluntaria: incrementado el número de domiciliaciones y simplificando el procedimiento, para que contribuyente cumpla con sus obligaciones, lo que finalmente redundará en un mayor volumen de recaudación (casi se duplica en el período considerado).

Tabla VIII.3 La evolución de la recaudación voluntaria (1990-1993).

	1993	1992	1991	1990
Evolución Recaudación Voluntaria Importe Cobrado % Cobro en importe	14.138.839.656 76,52%	11.348.611.273 73,58%	8.793.538.776 72,7%	8.121.965.464 71,77%
Distribución municipal según recaudación voluntaria Nº Ayuntamientos +80% 70% al 80 % -70 %	70 49 10	69 39 20	65 36 27	55 41 31
Evolución de las domiciliaciones Total recibos Nº de recibos % domiciliados	1.242.059 395.048 27,69%	1.179.445 250.685 21,25%	1.116.693 215.575 19,3 %	1.081.101 200.082 18,51%

Fuente: Memoria 1990,1991 y 1992 del Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria de Alicante y Memoria Suma 1993 (Millones de pesetas)

El procedimiento y volumen de recaudación ejecutiva, al tiempo que se reduce el pendiente global en ejecutiva y el pendiente de antigüedad de más de cuatro años. De forma que se consiguieron duplicar los índices.

Tabla VIII.4 La evolución de la recaudación ejecutiva (1990-1993).

	1993	1992	1991	1990
Evolución del importe de la Recaudación Ejecutiva % Recaudación Ejecutiva % Gestión Ejecutiva	3.078.198.131 28,32% 54,86%	2.776.370.401 26,17% 49,01%	2.358.802.527 26,53% 45,22%	1.436.564.076 19,48% 20,44%

Fuente: Memoria 1990,1991 y 1992 del Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria de Alicante y Memoria Suma 1993 (Millones de pesetas)

La evolución de crecimiento en el presupuesto del organismo autónomo, experimentó un fortísimo incremento.

Tabla VIII.5 El presupuesto del Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria de Alicante.

Conceptos	1993	1992	1991	1990
Ingresos	2.266,00	1.890,00	1.050,6	642,5
Gastos	2.180,00	1.740,70	979,1	634,1
Superávit	86	149,30	71,5	8,4
% autofinanciación	88%	88%	84%	85%
Recursos Ajenos	165%	165%	165,0%	90 %
Inversiones reales	504	295	-	-
Aportación de la Diputación ²¹⁷	211	174,5	0	0

Fuente: Memoria 1990,1991 y 1992 del Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria de Alicante, Memoria *Suma* 1993 y Memoria 1994 “*Suma*”: Día a día (Millones de pesetas).

Se puede fácilmente deducir, como la fórmula del organismo autónomo favorece rápidamente la obtención de ingresos (a partir de una más que notable mejoría en la recaudación), aunque simultáneamente también tienen asociados un incremento de los gastos, derivados de las fuertes inversiones iniciales. El balance global es de continuado aumento de superávit de gestión y de estiramiento de las transferencias recibidas de la Diputación.

Durante esta fase, para mejorar aún más la cuantía de los ingresos y para reducir los costes de las notificaciones, se buscan mecanismos para facilitar el pago a los ciudadanos como una insistente política informativa a las domiciliaciones bancarias, ampliando las entidades colaboradoras, a través de los cajeros automáticos y, con tarjeta 6000 de la CAM en las propias oficinas.

Otra de las características de la fase de inicio, la asocia con los altos costes iniciales. En este sentido, y extrapolando los datos del organismo autónomo, las

²¹⁷Nótese que esta cantidad es el total de la aportación. Las trasferencias de la Diputación van destinadas , por un lado, a gasto corriente que engloba: la gestión tributaria, el asesoramiento económico a municipios, el plan de informatización a municipios y los intereses por la adquisición de oficinas y, por otro lado, a las aportaciones de la Diputación para inversiones tales como la adquisición de oficinas (amortización y préstamos) y la compra de mobiliario (Memoria “Suma” 1994: 15).

inversiones reales crecieron por encima de un 250 % durante 1991 y, en 1992 se situaron en una senda de crecimiento del 116 % (Memoria 1990,1991 y 1992 del Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria de Alicante).

Las inversiones iniciales fueron destinadas a la construcción de lo que serán las bases del nuevo modelo²¹⁸: a) la tecnología; b) un personal formado y motivado para aportar calidad en el servicio a los clientes; y; c) la constitución de una organización en red diversificada y próxima a los contribuyentes mediante una amplia red de oficinas²¹⁹.

a) La tecnología.

El uso y desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TICs) se considera, desde el primer momento, uno de los pilares fundamentales en el modelo de gestión tributaria a implantar y, sobre el que pivota la consecución de los primeros objetivos y, por lo tanto, el éxito en la consolidación del modelo. Las TICs constituyen las herramientas que permiten mejorar la cantidad, calidad y tratamiento de los datos del contribuyente a disposición de la Administración Pública que facilitan vías para la optimización de los procesos de la recaudación e inspección tributaria y, que se utilizan para implantación de la racionalidad de la gestión de la información y comunicación en la relación con otras organizaciones.

Inicialmente, la tecnología se nutría de un hardware de adquisición y del desarrollo de un software propio. Hasta 1993 se trabajaba con “un ordenador central BULL DPS 8000, con 32 Mbytes de memoria central y 8 Gigabytes de almacenamiento de disco, de los más rápidos y potentes del mercado. Durante 1992 evoluciona el

²¹⁸ Estas bases sobre las que se impulsa el modelo no son más que las líneas sobre las que se sustentaba el cambio organizativo, aunque aparecen por primera vez especificadas como tales en la Memoria de 1993 como los medios necesarios para la consecución de objetivos (Memoria Suma 1993: 12).

²¹⁹ Los profesores Carles Ramíó y Miquel Salvador en la *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (núm., 16 en 1999) proponen cinco modelos organizativos, que ellos denominan ideales, es decir, no reales, para determinar la orientación estratégica de las Oficinas Tributarias de una Diputación Foral. Considerando las dos variables, centralización/ descentralización y desarrollo a través de la propia organización/ de una red de organizaciones, proponen los siguientes modelos para la implantación de las Oficinas Tributarias: a) modelo incremental o continuista (que carece de unas directrices claras de orientación, simplemente asume que apenas existirán cambios); b) modelo descentralizado (acercamiento al ciudadano, que a su vez, se subdivide en el específico de la recaudación y el integral de la Diputación Foral), y; c) modelo centralizado (asunción por parte de los servicios centrales, que puede tomar la forma tanto de centralización integral como de estratégico u operativo (RAMIÓ y SALVADOR, 1999: 99-101). Aunque para el caso en concreto de *Suma* puede resultar interesante las aportaciones del estudio anteriormente mencionado, las especificidades de la provincia alicantina en lo que se refiere tanto a la distribución de población como a la geopolítica, hacen que estas propuestas sean valoradas en cuanto a sugerencias, pero no resultan determinantes, ni siquiera para evaluar los criterios de fijación de las oficinas territoriales de *Suma*.

Ordenador de Comunicaciones: “un DATANET que multiplica las prestaciones con cuatro unidades de cinta magnética y dos impresoras de impacto de 1.100 líneas por minuto, son piezas clave que gestaron la configuración informática y que incorporaba un Servidor Red DPX con sistema operativo UNIX, el diseño de Circuito informático intercomunicado además de los portátiles para trabajo de campo” (Memoria 1990,1991 y 1992 del Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria de Alicante).

Los directivos del organismo autónomo, si bien comprenden que la modernización no radica en la mera aplicación de las TICs, sí que son conscientes de su importancia como instrumento modernizador, tanto es así que la organización se ha ido adaptando a la fuerte implantación tecnológica en todos los ámbitos de la sociedad y, por lo tanto ha ido constantemente incorporando, mejorando y ampliando las aplicaciones tecnológicas.

Entonces, se apostaba por la tecnología como un valor seguro, mientras que la incertidumbre provenía de cómo y quién la desarrolla (ámbito interno o externo a través de empresa colaboradora).

b) El personal.

Las organizaciones son un ente abstracto que toma vida en cuanto entra el factor humano, las personas que trabajan en él (MAINTZ, 1985).

Así en cuanto al personal, pieza clave para el éxito de cualquier cambio organizativo, se fomenta la consolidación de una plantilla intensamente formada en la gestión tributaria a través de un sistema flexible de promoción.

En cualquier caso, el modelo de los recursos humanos se caracterizaba en esta etapa inicial por:

a) -Una política extensiva de contratación de nuevo personal, que se intensifica cuando se amplía la red de oficinas.

b) -Al tiempo que coexisten los antiguos recaudadores de hacienda, valiosos elementos de la política de personal por su elevado Know How en el proceso recaudatorio.

Es especialmente a partir de 1993, cuando se inicia el cambio de cultura corporativa, cuando se procede a una mayor flexibilidad para la contratación y promoción, en base a méritos siendo los recursos humanos uno de los pilares del cambio corporativo.

c) La organización.

Durante la introducción del modelo de organismo autónomo de gestión tributaria provincial, la organización se estructuraba en 22 oficinas periféricas sobre 10 zonas de la provincia, siendo éstas: Alcoy, Alicante, Denia, Elche, Elda, Orihuela, Villajoyosa, Villena, Calpe y Torrevieja. El resto de los municipios que habían delegado competencias contaban oficinas itinerantes en los Ayuntamientos.

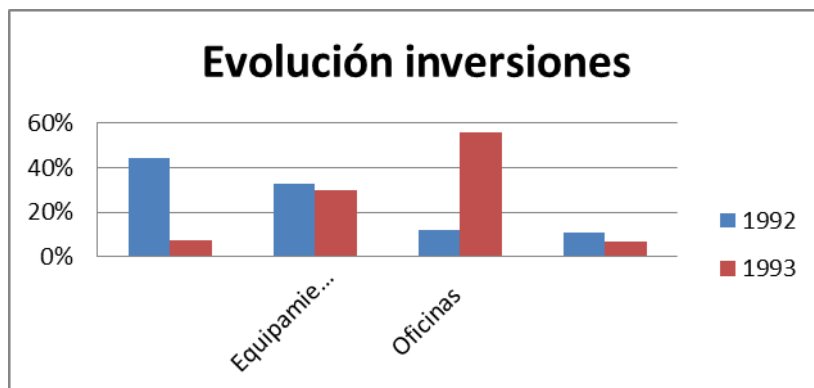


Figura VIII.1. Evolución de inversiones reales (1992-1993)

Fuente: Memoria 1990,1991 y 1992 del Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria de Alicante y Memoria Suma 1993

En el año 1993, el crecimiento de la inversión en oficinas no se debe tanto a la nueva creación sino para adaptarlas al diseño del nuevo entramado corporativo.

Tabla VIII.6 Evolución de los recursos tecnológicos, humanos y materiales (1990-1993)

	1993	1992	1991	1990
Tecnología				
Nº de programas	2.704	1.729	997	542
Nº de líneas	1.850.000	1.556.100	947.150	514.900
Nº PC's	237	156	57	6
Control de terminales (TCS)	16	16	14	13
Horas en uso	6.067	4.036	2.819	2.509
Transacciones por jornada	90.000	75.000	45.000	30.000
Evolución de plantilla				
Actividades formativas	285	273	227	197
- Cursos	90	53	29	29
- Alumnos	770	471	148	148
Oficinas (m2)	4.509,70	3.689,12	-	2.824

Fuente: Memoria 1990,1991 y 1992 del Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria de Alicante y Memoria Suma 1993.

La evolución de los recursos técnicos, de los recursos humanos y de la distribución de los espacios asignados a centros de trabajo, también es coherente con las expectativas de la fase de introducción de un modelo con posterior éxito, en el que se experimenta un fuerte incremento en las variables que afectan a su personal, en sus infraestructuras y en los indicadores de aplicación de las NTICs.

En definitiva, el fuerte incremento en la actividad que desarrolla el organismo autónomo va unido a un correspondiente incremento en la plantilla (formada y especializada en los temas tributarios) que hacen uso de la técnica, como instrumento necesario e indispensable dada la complejidad y exhaustividad de los procedimientos tributarios, en un entorno físico, el de las oficinas, que se expande a lo largo del territorio provincial de manera estratégicamente programada, si bien en función de la evolución de las delegaciones que los Ayuntamientos les encomienden.

El segundo principio, que caracteriza la etapa inicial sería la evolución de la demanda del producto y, se relaciona el aumento de la demanda del servicio que ofrece el organismo autónomo, así cabe destacar:

a) El número de Ayuntamientos que delegan la gestión y recaudación de sus tributos en el organismo autónomo sigue una pauta de fuerte crecimiento. Este indicador se considera fundamental en el éxito del modelo, pues resulta evidente que para el desarrollo de la actividad del organismo autónomo es necesaria la confianza de sus clientes, los Ayuntamientos, que la ratifican a partir de la delegación de sus competencias en materia tributaria, a la espera de lograr mejores resultados.

Tabla VIII.7 Evolución de las delegaciones de los Ayuntamientos (1990-1993).

	1993	1992	1991	1990
Ayuntamientos que tienen delegados todos los tributos	114	106	101	98
Ayuntamientos que tienen delegados sólo IBI e IAE	18	22	26	28
Total delegaciones	132	128	127	126
Ayuntamientos no delegados	9	12	13	13
Total Ayuntamientos	141	140	140	139

Fuente: Memoria 1990,1991 y 1992 del Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria de Alicante y Memoria Suma 1993.

b) La actividad financiera de adelantos de anticipos sobre la recaudación voluntaria, mantiene la misma tendencia creciente, constituyéndose así el organismo autónomo como una entidad que actúa como una banca local, que inyecta mensualmente la liquidez que correspondería a su recaudación. El incremento de anticipos es consecuencia directa del aumento de Ayuntamientos que se adhieren al modelo de delegación y, que por consiguiente engrosan los clientes susceptibles de recibir los anticipos. En cualquier caso, se considera conveniente señalar en este momento (aunque se desarrollará con posterioridad en el presente trabajo en el apartado de competencias y generación de economías a escala como consecuencia de la actividad de adelantos en la recaudación voluntaria) el gancho que supone esta posibilidad para convencer a los Ayuntamientos de la conveniencia y valor que genera la delegación de la gestión tributaria y recaudación de sus impuestos.

Tabla VIII.8 Evolución de los anticipos ordinarios (1990-1993).

	1993	1992	1991	1990
Evolución de anticipos financieros a los Ayuntamientos	7.665	5.366	4.206	3.843

Fuente: Memoria 1994. *Suma*: Día a día. Pág. 10. (En millones de pesetas).

c) La demanda de elaboración de informes, realización de Estudios Económico-Financieros y redacción de propuestas y Planes de Saneamiento²²⁰ muestra como los más necesitados de este recurso que ofrece al organismo provincial, son los municipios de menor población, que además suponen casi el 60 % del total de los Ayuntamientos.

²²⁰ La actividad de asistencia económica y financiera del organismo autónomo a los Ayuntamientos, no aparece normativamente reflejada hasta la publicación de los Estatutos de *Suma* en 1993 (BOPA, 1 de abril de 1993, nº 75. Artículo Primero .1. "Igualmente extenderá su actividad al ejercicio de cuantas funciones aquella le encomiende en materia de asesoramiento técnico a los Municipios de esta Provincia de carácter económico, financiero, presupuestario y contable").

Tabla VIII.9 Asistencia Económica a Ayuntamientos.

Ayuntamientos por tramo de población	Nº de consultas	Informes y estudios
Menor de 1.000 habitantes	112	6
De 1.001 a 5.000 hab.	193	7
De 5.0001 a 10.000	20	3
De 10.001 a 20.000	4	-
Más de 20.000 hab.	8	3
TOTAL	337	19

Fuente: Memoria Suma 1993.

De tal forma, los altos costes iniciales y el pausado crecimiento de la demanda están asociados a los esfuerzos destinados a mejorar los resultados y, que debía pasar por el diseño de una nueva forma de realizar la gestión tributaria que implicaba:

a) Interés por conocer mejor al contribuyente: depuración de padrones, localización de desconocidos y actualización de datos, mediante bases de datos cada vez más completas e interrelacionadas. Se contrata para ello una empresa colaboradora.

b) Consolidación de la gestión tributaria, incrementando el volumen de actuaciones que se realizan, al tiempo que se disminuye el tiempo de tramitación (Tabla VIII.2).

c) Simplificar los procesos de recaudación voluntaria, publicitando y simplificando los requisitos para la domiciliación bancaria (Tabla VIII.3).

d) Mejorar los altos porcentajes y procesos por el que se realizaba la recaudación ejecutiva (tanto en el pendiente global como aquel pendiente con antigüedad de más de cuatro años) (Tabla VIII.4).

e) Apoyar financieramente a las entidades municipales incrementando los anticipos a cuenta de la recaudación voluntaria (Tabla VIII.3).

f) Consolidación y ampliación de los servicios prestados en el asesoramiento económico y financiero a los municipios (implantación de la contabilidad pública local, programas de modernización de técnicas presupuestarias y dar respuesta a problemas concretos) (Tabla VIII.9).

g) Incrementar las funciones delegadas con el Ministerio de Economía y Hacienda (como la Inspección del IAE²²¹ y la Gestión Catastral del IBI²²²).

La última singularidad que aporta el modelo de LEVIT (1965) a la fase de introducción se asocia a su elevado riesgo, causado básicamente por la incertidumbre y la inestabilidad. Así, en cuanto a la estrategia, dado el marco legal a partir de la LBRL, el panorama del inframunicipalismo y las recomendaciones de la FEMP a la delegación tributaria supramunicipal, la gestión tributaria desarrollada a través de la Diputación se vislumbraba como una opción adecuada.

La incertidumbre estratégica inicial giraba en torno a realizar la gestión desde la propia Diputación o bien desde un organismo descentralizado. La experiencia acumulada, y las disfunciones del servicio provincial aconsejaban la descentralización en organismo autónomo y, que éste adquiriera un alto grado de autonomía. En 1993, en todo el territorio nacional en lo que respecta al ámbito provincial, sólo Barcelona y Tenerife disponían de una formulación similar.

Además y coherentemente con el proceso innovador, se integra a *Suma* como una herramienta del Plan Estratégico de la provincia de Alicante (Memoria *Suma*90, 91 y 92: 2). Por un lado, para aportar soluciones a la gestión tributaria y financiera municipal sobre los principios de racionalidad, eficacia, rentabilidad y autofinanciación al servicio tanto de los ciudadanos como los municipios y, por otro, para incorporar competitividad en la vida pública mediante la optimización de recursos, asumiendo la mentalidad de servicio al ciudadano y modernizando el tratamiento de los temas tributarios locales. *Suma* plantea su estrategia de gestión tributaria integral y unificada por mandato de la Diputación y Ayuntamientos para integrar la gestión de padrones, la recaudación voluntaria, la inspección y la recaudación ejecutiva²²³.

²²¹ La competencia de Inspección del IAE de los municipios, que tienen Delegada la Gestión Tributaria de dicho impuesto del Ministerio de Economía y Hacienda, comienza con la Orden del 30 de septiembre de 1992 y se extiende con las Ordenes de 22 de diciembre de 1994, 26 de diciembre de 1996, 23 de diciembre de 1997, 12 de abril del 2000 y 5 de enero de 2002 (Memoria *Suma* '06: 15).

²²² La Gestión Catastral referida a la tramitación de Alteraciones de orden jurídico por transmisiones de dominio en los municipios que tienen delegada la gestión tributaria del IBI por el Ministerio de Economía y Hacienda mediante Convenio de Colaboración con la Dirección General del Catastro de 16 de marzo de 2002 (Memoria *Suma* '06: 14).

²²³ En la primera Memoria de *Suma* 90, 91 y 92, se planteaban mejorar resultados con respecto al anterior organismo autónomo y la consecución de objetivos para el año 1993 en las siguientes líneas de actuación:

- Mejorar procedimiento y pendiente global de la recaudación ejecutiva.
- Reducir el pendiente con antigüedad de más de cuatro años.
- Incrementar el porcentaje de la recaudación voluntaria.

En cuanto a la inestabilidad que normalmente viene asociada con la introducción de una empresa, no parece que en el caso de *Suma* sea debida por la atracción de organizaciones competidoras pues el marco regulador (artículo 85 LBRL) evitaba la competencia de otras formulaciones²²⁴.

La inestabilidad que caracteriza a esta fase del ciclo de vida y que la relaciona con la fidelidad de los clientes es la ocasionada por la denominada “resistencia al cambio”²²⁵. Los motivos que presionan o resisten los cambios en las estructuras de las organizaciones, pueden simplificarse en tres cuestiones: No conocer, no poder y no querer (SMITH, 1996: 47). La primera, relacionada con el desconocimiento del proyecto de reforma, está condicionada por la falta de comunicación y entendimiento del cambio que se quiere llevar a cabo: el personal o el propio entramado organizativo no percibe con claridad el por qué se hace y las posibles ventajas que reportaría y, además también puede crear oposición una visión sesgada del proceso de reforma que atrofia la percepción de la reforma para el conjunto de la organización al centrarse en los resultados concretos sobre un departamento o sección.

La segunda causa de resistencia al cambio que deriva en la inmovilidad, es la relacionada con motivos tales como la percepción de falta de recursos, bien sean económicos o humanos, el escaso margen de maniobra para la iniciativa individual, la

-
- Consolidar la actuación de la gestión tributaria, lo que implicaría incrementar el volumen de actuaciones y disminuir el tiempo de tramitación.
 - Mejora de los procedimientos en los que se refiere a la depuración de padrones, localización de desconocidos y completar los datos de los contribuyentes.
 - Incrementar las funciones delegadas con catastro e inspección de IAE con Ministerio de Economía y Hacienda.

²²⁴ Según la LBRL, los Ayuntamientos que decidieron no delegar la gestión tributaria no tendrían más opción que realizarla ellas mismas y, además, a principios de los noventa no existían muchas empresas externas, privadas y especializadas dedicadas a la gestión tributaria. Es a partir del año 1997, cuando aparece la primera empresa en Alicante (Gestión Tributaria Territorial, GTT) aunque su ámbito de actuación es externo y no trabaja con los municipios de la provincia.

²²⁵ La oposición al cambio es un fenómeno común entre los individuos y las organizaciones y, no tiene por qué ser el mero resultado de la ignorancia o falta de flexibilidad, sino que es una reacción natural de la gente que quiere proteger sus intereses y su sentido de autodeterminación. La resistencia activa indica la existencia de fuertes valores y emociones que puede servir como fuente de compromiso para convertir los opositores en defensores (YUKL, 2008: 297). Además se corrobora esta tesis desde el pensamiento clásico de la ciencia política en Nicolás Maquiavelo quien, en su magistral obra *El Príncipe*, sintetiza con maestría y acierto, los factores antropológicos del cambio político-administrativo: “Debe considerarse que no hay nada más difícil de llevar a cabo, ni con más incertidumbre de éxito, ni más peligroso de manejar, que iniciar un nuevo orden de cosas. Ya que el reformador tiene enemigos en todos aquellos que se benefician del viejo orden, y solamente defensores indiferentes en todos aquellos que se benefician del nuevo orden” (...) “Esta indiferencia proviene parcialmente del miedo a sus adversarios, que tienen las leyes a su favor, y parcialmente a la incredulidad natural del ser humano, que verdaderamente no cree en nada nuevo hasta que no lo haya experimentado realmente” (MAQUIAVELO, 2009: 85-86).

adherencia a una cultura organizacional que penaliza el error e infunde el temor a nuevas experiencias y, por último, la sensación que el verdadero cambio no puede generarse y sólo se va a proceder a modificar las apariencias “*Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi*” (si queremos que todo siga como está, es necesario que todo cambie” (DI LAMPEDUSA, 2009: 50).

Por último, el no convencimiento y el no querer cambiar se justifica con el desacuerdo que supone el abandono de hábitos arraigados, la incertidumbre y la consiguiente desconfianza que genera tener que trabajar sobre los resultados no predecibles, la actitud defensiva ante lo que se interpreta como una pérdida de identidad en la actividad que se realiza y, finalmente, enfrentarse al sobreesfuerzo de mantener dos frentes, el antiguo y el nuevo modelo.

Por tanto, se enumeran a continuación, una serie de razones, no excluyentes, de resistencia a los grandes cambios en las organizaciones (CONNOR, 1995), y que son las siguientes:

- a) La falta de confianza en las personas que lo proponen. La falta de confianza no suele puede catalizar otras fuentes de oposición sino que puede generar sospechas sobre las verdaderas repercusiones de la propuesta,
- b) La creencia que el cambio es innecesario,
- c) La creencia que el cambio no es viable,
- d) Las amenazas económicas. Cuando el cambio implica la sustitución de trabajadores por tecnología o la mejora de procesos para hacerlos más eficientes, aumenta la resistencia ante la percepción de reducción de tamaño y plantilla de la organización ante la amenaza de perdidas personales de ingresos, prestaciones, seguridad laboral,
- e) Los costes relativamente elevados, preocupación que se agrava cuando no es posible estimar la relación entre coste y beneficios,
- f) El miedo al fracaso personal. La oposición a cambiar los procedimientos de trabajo se reduce si el cambio propuesto provee de ayuda y formación al aprendizaje de los nuevos métodos,
- g) La pérdida de estatus y poder,
- h) La amenaza a los valores e ideales. Resentimiento por la interferencia ante la percepción de mayor control y manipulación de sus actuaciones.

Los agentes que pueden encabezar el *movimiento* (entendido como inmovilidad) de resistencia al cambio en las organizaciones públicas, pueden ser los dirigentes políticos, los sindicatos y/o el personal de la Administración.

Es evidente que la fortaleza de los actores de resistencia cambio es directamente proporcional a la duración temporal del proceso o técnica a sustituir, al tiempo que al grado de institucionalización desarrollado (Fábula de los cerdos asados de Gustavo Francisco Cirigliano).

Se pueden extraer tres conclusiones clave antes de recomendar enfoques concretos para vencer la resistencia (KREITNER y KINICKI, 1999:629), y que son los siguientes:

a) Primera, la organización ha de estar preparada para el cambio. Se considera que tanto mejor estará preparada una organización para el cambio, cuanto más difícil sea la situación de su entorno para llevar a cabo su actividad y cumplir con sus objetivos (STEWART, 1994: 106).

b) Segunda, el éxito esperado como consecuencia de un cambio en la organización, puede verse limitado en la medida que, el liderazgo promotor y los directivos, no consigan entablar con el personal una comunicación eficaz sobre el proceso que se quiere implantar. De esta suerte, en la actualidad, no se concibe una organización sin política de comunicación, pues “para gestionar la nueva economía no basta sólo con innovar constantemente en productos y servicios tecnológicos, hay que saber utilizarlos, hay que saber comunicar, facilitar y establecer vínculos que apuntalen la gestión”(SALÓ, 2005: 9). Esta premisa traslada a la organización la lógica democrática que las instituciones deben de ser transparentes y darse a conocer²²⁶.

c) Tercera, la fortaleza de la resistencia al cambio está construida por las percepciones o interpretaciones que va a tener el proceso en los empleados (JELLISON, 1993: 38; ROSENBERG, 1993: 20).

²²⁶ Así, HABERMAS (2001) considera que debería ser la pragmática comunicativa, el referente para asociar la actividad política de los ciudadanos ante el Estado como de sus organizaciones. La democracia discursiva, entendida como comunicación sin exclusión, permite a los ciudadanos dirigir sus acciones hacia una participación social en la que el acuerdo y el consenso permita reconocer los intereses y valores de la sociedad (y/o de las organizaciones). En este sentido el *diálogo democrático* es un instrumento definitivo para el conocimiento y así vencerlas resistencias. Por otra parte, también Marshall McLuhan (2002) y Manuel CASTELLS (2003) consideran la capacidad de la comunicación para trasladar las distintas demandas de los cambios sociales.

Es por ello que aunque no se ha consensuado una estrategia universalmente aplicable para vencer la resistencia al cambio, parece fundamental la creación de una cultura del aprendizaje²²⁷ dentro de la organización, que permita incorporar las “seis estrategias de resistencia al cambio” (KOTTER y SCHESINGER, 1979).

²²⁷ “En una economía, en lo que lo único cierto es la incertidumbre, el conocimiento es la única fuente segura de ventajas competitivas duraderas. Cuando los mercados cambian, proliferan las tecnologías, los competidores se multiplican y los productos se hacen virtualmente obsoletos de la noche a la mañana, las compañías exitosas son las que de manera persistente crean nuevo conocimiento, lo difunden ampliamente por toda la organización y lo encarnan rápidamente en nuevas tecnologías y productos. Estas actividades definen a la compañía que crea conocimiento y cuyo único negocio es la innovación continua” (NONARA, 1991: 98).

Tabla VIII.10 Las estrategias de resistencia al cambio.

Enfoque	Entorno de aplicación	Ventajas	Inconvenientes
Educación + comunicación	Existe (de forma generalizada) falta de información o ésta es poco precisa.	La información provoca el convencimiento. El personal suele ayudar en la gestión del cambio.	Precisa de mucho tiempo, en organizaciones con bastantes personas.
Participación + compromiso	Por un lado, los promotores no cuentan con toda la información necesaria para el diseño del cambio y por otra, pueden existir sectores con considerable poder para resistir.	El personal que participa estará comprometido en la ejecución del cambio y se promueven técnicas de transparencia de información el plan de cambio.	Elevado consumo de tiempo si involucra a muchas personas, máxime si no hay un diseño del cambio adecuado.
Sencillez + apoyo	En las que el personal se resiste por problemas de ajuste.	Es el más sencillo y el que ofrece mejores resultados.	Exceso de tiempo para encontrar la disfuncionalidad y corregirla.
Negociación + acuerdo	Algún grupo puede salir perdiendo con el cambio y/o tiene mucho poder para resistir.	Método más directo de evitar la resistencia.	Elevados costes de negociación.
Manipulación + coerción	Cuando otras tácticas no han funcionado o son demasiado caras.	Rápida y soluciona resistencias de cualquier tipo.	Posibilidad de provocar el efecto contrario al que se pretende conseguir.
Coacción explícita + coacción implícita	En las que la rapidez es lo esencial y en los que inician el cambio cuentan con considerable poder.	Relativamente rápida y económica.	Falta de legitimidad. Costes asociados a mantener la coacción. Posibilidad de generar una revolución contraria al cambio.

Fuente: Adaptación propia a partir de KOTTER, J.P y SCHESINGER, L.A, 1979: "Choosing Strategies for Change", Harvard Business Review, marzo/abril, 1979. pp. 59-68.

Estos criterios para vencer con éxito la resistencia al cambio, se pueden extrapolar en el sentido opuesto. Así, nos permiten identificar las formas o actitudes de gestionar mal los cambios de paradigmas: primero, ignorando la presión que arrastra o motiva el cambio de modelo²²⁸, segundo, ser agresivo con el movimiento de resistencia y, por último, negarse a escuchar (BLANCHARD, 2006).

En el caso del organismo autónomo, serían los dirigentes políticos, los sindicatos y el personal de los Ayuntamientos, los que hubieran protagonizado la rebeldía a la reforma del modelo, a ceder las competencias tributarias que reciente y constitucionalmente les habían sido otorgadas. Sin embargo, los factores de resistencia al cambio a la formulación presentada por el organismo autónomo, no deberían mostrarse muy institucionalizados ni desembocar en una fuerte rebeldía pues, por un lado, el modelo de delegación de las competencias tributarias viene gestándose desde la creación del Servicio Provincial de Recaudación desde el año 1987 y, por otro, no se ha podido producir el suficiente lapso de tiempo para la negativa a la cesión de competencias tributarias por parte de los Ayuntamientos ya que la gestión tributaria municipal no ha tenido tiempo para consolidarse en sus organizaciones. Es más, el hecho que apareciera una entidad supramunicipal que gestionara los tributos municipales, ofreciéndoles además adelantos mensuales a cambio de un porcentaje de su recaudación final, pudiera ser visto como una tabla de salvación para muchos pequeños y medianos municipios sin la logística necesaria ni preparación para asumir la gestión de sus competencias en materia de Hacienda Local. Consideramos que esta circunstancia era bien conocida y valorada por D. Fernando Plaza y, por ello, era muy importante la inminente creación de un modelo más atractivo y orientado a resultados para sus clientes, los Ayuntamientos.

Es importante destacar, pues así lo han remarcado los cuatro directores del organismo autónomo hasta la fecha (D. Manuel de Juan, D. José López Garrido, D. José Trigueros y D. Fernando Plaza) así como D. Antonio Mira –Preceval²²⁹ y D. Agustín Coloma, que el modelo de organismo no pretendía en ningún caso emplear una fórmula subsidiaria de gestión de las competencias tributarias de los municipios que se hiciera

²²⁸ Tal y como mantuvo José ORTEGA y GASSET (2004: 264) en *La rebelión de las masas* “Cada realidad ignorada, prepara su propia venganza. No es otro el origen de las catástrofes en la historia humana”.

²²⁹ En este sentido, así aparece en las transcripciones de las entrevistas de la tercera parte de conclusiones y anexos.

cargo sólo de los de menos envergadura, sino que el modelo pretendía abarcar a todos ellos, incluso a los grandes. Esta circunstancia es lo que genera las economías a escala que son las que nutren y retroalimentan la mejor gestión tributaria. De hecho, el primer municipio que cedió las competencias de sus tributos locales al entonces Servicio Provincial de la Diputación fue precisamente Elda, uno de los municipios con mayor población en la provincia.

3.2.2 La gestión del cambio hacia una nueva cultura corporativa

“La creación de una nueva cultura en las organizaciones públicas se ha revelado como uno de los elementos que definen al paradigma postburocrático” (ROMÁN, 2001: 229), Así en el caso de estudio , al tiempo que se consolidaba la actividad del organismo autónomo, y a raíz de un amplio conocimiento de la Administración Pública como de la recaudación, el órgano director del organismo autónomo ²³⁰ así como de la Diputación gestaban la idea de asumir una nueva fórmula en la concepción de la gestión de tributos que precisaba de una aplicación integral de una nueva cultura corporativa en el organismo descentralizado, lo que implicaría un cambio de modelo tanto desde el punto de vista endógeno como exógeno a la Administración Pública ²³¹.

Se entiende por tanto que lo que se estaba planteando era una auténtica modernización administrativa²³², en el sentido que la cultura de la organización en

²³⁰ La organización del ente autónomo estaba estructurada en los siguientes órganos: de-Gobierno (Consejo de-Administración y Presidente del Organismo) y, de Dirección, el Director del Organismo. (art. 5, Estatutos del Organismo autónomo Provincial de Gestión Tributaria de Alicante, Boletín Oficial de la provincia de alicante, 28 de abril-nº 96).

El Consejo de-Administración que impulsó el cambio estaba formado por el presidente D. Antonio Mira-Perceval (Presidente de la Diputación y del Organismo Autónomo), vicepresidente D. José Fornés Caselles (Vicepresidente de la Diputación) y como vocales, los siguientes diputados provinciales: D. José Salvador Pérez, D. José Barceló San Juan y D. Manuel Jiménez Alberó. La Dirección del organismo fue transferida a D. Fernando Plaza en febrero de 1991.

²³¹ Guy B. PETERS (1994), resume así los enfoques teóricos para dar explicación a los cambios en las organizaciones: 1. En el modelo voluntarista existe al menos un líder político que impulsa el cambio y que, además de poseer los conocimientos técnicos suficientes para su diseño, suele acompañarse de una ideología (de base o con apariencia reformadora). Le acompañan otros actores promotores. 2. En el modelo de dependencia medioambiental, las estructuras de las organizaciones se adaptan en su contexto, al entorno cambiante. La fuerza de los actores consiste en hacer llegar la importancia del cambio a la teoría de la organización. Actores adaptativos. 3. El modelo institucionalista, se explica en cuanto todo lo anterior se concreta en una serie de medidas que hay que adaptar al modo de funcionamiento de la organización.

²³² Debemos recordar el concepto de modernización administrativa como el proceso continuo de adaptación a las exigencias del entorno. La modernización supone cambio, de tal forma que nunca podrá afirmarse que se alcanzó la modernización, pues la sociedad se encuentra en un constante proceso de

diseño, tenía como meta la adaptación a las nuevas realidades sociales, no tanto mediante una reestructuración normativa, sustantiva o de forma jurídica ni siquiera mediante la descentralización o privatización de la gestión, sino que implicaba un proceso continuo de transformación de los elementos organizativos para ajustarse a las demandas sociales.

Como existen múltiples definiciones de cultura organizativa vamos a tratar de aproximarnos al concepto a partir de los estudios pioneros de *cultura* para tratar de ajustar una definición propia que se pueda adecuar al estudio de nuestra organización. Así, cada cultura, asume tres aspectos fundamentales: el tecnológico, el sociológico y el ideológico. El tecnológico está relacionado con las herramientas, materiales, técnicas y máquinas. El sociológico comprende las relaciones entre las personas. El aspecto ideológico incluye creencias, rituales, arte, ética, prácticas religiosas y mitos. (LESSEM, 1992: 3-4).

Además, Gabriel A. ALMOND y Sidney VERBA (1963) en su obra clásica *La Cultura Cívica*, prácticamente universalizan el concepto de la cultura política como el conjunto de orientaciones, las posturas y opiniones así como las actitudes específicamente políticas de los ciudadanos entre ellos mismos y el sistema. Así, será el conjunto de actitudes y opiniones que expresan los valores compartidos de la organización lo que entendamos como su *cultura corporativa*²³³.

transformación, aunque no todos los cambios implican en sí mismos *modernización*, sino sólo aquellos que se ajusten a las nuevas demandas sociales. También cabe diferenciar los conceptos de reforma y modernización, pues mientras que el primero implica mantener lo anterior, lo segundo supone cambiarlo (BAENA, 1997: 14-15; LÓPEZ CAMPS y GADEA, 2001: 24).

²³³ Aunque la cultura corporativa se extiende a todos los tiempos y espacios de la organización, resulta muy difícil precisar su concepto. La cultura corporativa es el ambiente que se respira en la organización y, que supone un modelo de presunciones básicas-inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo dado al ir aprendiendo a enfrentarse con sus problemas de adaptación externa o integración interna-que hayan ejercido la suficiente influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros, como el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas (SCHEIN, 1988:23).

La cultura corporativa se construye sobre los mitos, valores e ideología que se comparten en el seno de la organización. Se legitima y exterioriza a partir de esos ritos, costumbres, metáforas, eslóganes, léxicos, sagas, historias, leyendas, tradiciones, símbolos y simbología, logos, arquitectura diseño... pero también sobre los objetivos, metas formales y estrategias, el reclutamiento, selección, formación y educación de sus trabajadores, la estructura de autoridad y de poder así como de los mecanismos de control, la recompensa y motivación, y los estilos y procesos gerenciales (RAMIÓ, 1999: 195-197). En definitiva, la cultura puede ser la manera que tiene cada organización de hacer las cosas (*The way we do things around here*) (MAYO, 1991:34). La cultura debemos entenderla como un intangible, que no puede ser enmarcada en una sucesión de normas concretas, sin embargo, tiene una influencia enorme sobre el comportamiento de todos sus miembros (RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, 1996: 475). Por tanto, la cultura de la organización es intangible pero observable.

Edgar H. SCHEIN (1993), uno de los autores que más ha trabajado este concepto, completa lo anterior señalado, elaborando un esquema en el que muestra los distintos niveles en los que la cultura puede aparecer en una organización. En el primero, las *conductas y creaciones* se refieren a su arte, tecnología, sus ceremonias, sus lenguajes, sus ritos, etc. En el segundo nivel aparecen los *principios* de la organización, su identidad y manera de pensar introspectiva. Por último, casi imperceptible, en el tercer nivel están los *presupuestos básicos* de la organización, su visión del mundo y de la humanidad que se trasladan al exterior.

De esta forma, la generación de una nueva cultura corporativa, que sobrepasa los valores de la Administración Pública clásica burocratizada y que se extiende a los tres niveles descritos, favorecida por D. Fernando Plaza, plantea una profunda reforma del organismo autónomo al ente matriz y, por ende de todas las actitudes y procedimientos llevados hasta ese momento de la gestión tributaria, de cara a ampliar producto y servicio para el desarrollo de los conceptos de eficiencia, eficacia y economía pero atendiendo a resultados sustituyendo el sistema existente por uno que sea rápido y asuma riesgos²³⁴.

La nueva concepción del organismo que propone el presidente D. Antonio Mira-Perceval²³⁵, auspiciado por D. Fernando Plaza, supone cambiar el comportamiento y la

Consideramos que la cultura organizativa influye directamente en el comportamiento y en los resultados de las organizaciones. Por todo ello, se destacan las siguientes aplicaciones que se desprenden de su desarrollo: 1. Construye la identidad corporativa, diferenciándola de la de otras organizaciones y favoreciendo el consenso sobre su misión; 2. Cohesiona internamente a la organización: transmitiendo un sentido de identidad a sus miembros, creando sentido de pertenencia y orgullo corporativo, legitimando las formas e influencia y poder y, determinando las formas que considera idóneas de aprendizaje; 3. Favorece la implicación del personal en el proyecto: haciendo converger los intereses individuales y corporativos y, promoviendo la intersección de los valores personales con los compromisos generales de la organización; 4. Determina el clima interno: mejorando las condiciones para el desempeño, convirtiéndose en un mecanismo de autoregulación y, favorece directa o indirectamente la estabilidad social de la organización al facilitar la permanencia de los miembros y dificultar los posibles relevos; 5. Por último, puede constituir un sibilino sistema de control sobre sus miembros, dado que éstos suelen comportarse de forma previsible ante determinados estímulos en función de los valores y tradiciones que la sustentan (VILLAFANE, 1999: 131).

²³⁴ Si bien y aunque las reformas administrativas orientadas al gerencialismo presentan argumentos consistentes para minimizar el “conformismo de los empleados públicos, su falta de iniciativa, el exceso de reglamentación y de controles burocráticos; en fin su falta de flexibilidad (de las Administraciones Públicas) para adaptarse a las necesidades de los ciudadanos (...) no encontramos una traslación mecánica entre la introducción de ciertas técnicas y la eficiencia, e incluso que una mejora en la gestión no se traduce automáticamente en el balance de resultados” (OLIAS DE LIMA, 1995: 15).

²³⁵ D. Antonio Mira-Perceval Pastor fue Vicepresidente de la Diputación en el período de 1983 a 1991 y, tras las elecciones municipales de 1991 fue elegido Presidente de la corporación provincial, posición que desempeñó hasta 1995. Entre su labor destaca el Plan Estratégico de la Diputación y la creación de *Suma*

forma de entender el servicio tributario pivotando la modernización sobre dos ejes: el primero, asumir e interiorizar en el modelo la gestión tributaria (no sólo la recaudación) y, el segundo, articular flexibilidad y autonomía de actuación y decisión.

De ahí surge la representación de *Suma* como herramienta tributaria que además se dirige a los ciudadanos. “Cada vez más. Cada vez más cerca. *Suma* es un servicio público y además complejo y mal entendido. Debemos ser capaces de transmitir al ciudadano que su contribución funciona, que sus resultados están a la vista. Beneficios inmediatos, tangibles, próximos, reales” (Memoria *Suma* 1993- 1 año de *Suma*).

La idea fundamental sobre la que pilotaba el cambio de valores para el organismo autónomo, era la traslación de la realización de la tarea de recaudación a la de una gestión tributaria integral, que implicaba mayor flexibilización y autonomía estratégica del ente matriz. El contenido de la gestión tributaria integral giraba sobre la figura del contribuyente en lugar de los tributos, como se venía realizando tradicionalmente durante la etapa del Servicio de Recaudación. Para lograr efectivamente este objetivo, era necesario adaptar el organismo autónomo a todo un nuevo modelo en el sistema organizativo, tecnológico y de personal que implicaría un alto conocimiento (profesionalización) y estrecha relación con sus clientes, que ya no sólo serán los Ayuntamientos o Entidades Públicas sino que se amplían también a los contribuyentes.

Tanto es así que la construcción de la cultura corporativa de *Suma*, se basa en el diseño de una “misión”, una “visión” y unos “valores” (Memoria Premio a la Gestión del Conocimiento, 2007: 3). Los tres elementos son componentes fundamentales de cualquier estrategia organizativa. La misión consistirá en la gestión eficiente y de calidad de los ingresos locales de los Ayuntamientos. La visión promueve que la eficiencia y la calidad deben conseguirse a partir de las diversas actuaciones organizativas y del personal en función de sus relaciones con el ciudadano, con los Ayuntamientos y con otras administraciones. Los valores, estarán integrados en el trabajo de las personas que constituyen la organización y, por tanto formarán parte de la política de personal que se diseñe.

Los dos vectores que sustentan los cambios en las organizaciones son: por un lado, la capacitación y la formación y, por otro, la innovación y el aprendizaje (I+D+i).

(CANALES, 2010). En definitiva, las organizaciones se cambian por las personas que las integran y, por los valores por los que se mueven.

“La organización innovadora es una configuración que tiene una mezcla distintiva de parámetros para el diseño a la que se requieren adhocracias” (MINZTBERG, 1998:304). La *adhocracia* es un término que MINZTBERG adopta de Warren G. BENIS y Phillip E. SLATER²³⁶, para referirse a las innovaciones sofisticadas que tratan de encontrar soluciones nuevas, ad hoc, a lo que se entiende que son las necesidades de los clientes para, más tarde, satisfacerlas mediante la organización de equipos multidisciplinares. Para que la organización sea capaz de alcanzar innovaciones complejas debe contar en primer lugar, con una estructura muy orgánica, poco formalizada y de trabajo especializado basado en la capacitación de expertos y, en segundo lugar, contar con una agrupación de funciones formada por pequeños equipos de proyectos para el trabajo del mismo. En las adhocracias, el ajuste de las partes es el mecanismo básico para coordinar pues la estandarización impide la innovación. Las personas que componen los equipos de un proyecto tienden a comunicarse y a trabajar unidas para resolver problemas. Por último, existe una considerable descentralización de equipos lo que permite que el poder de decisión llegue a quienes poseen la información: los expertos, a través de un liderazgo eficaz.

Posiblemente, las investigaciones modernas sobre las organizaciones tienen su base en el clásico estudio *Strategy and Structure*²³⁷ de Alfred D. CHANDLER. De este trabajo así como de los estudios subsecuentes que ha generado (GALBRAITH y NATHANSON, 1978; TREGOE Y ZIMMERMAN, 1980; JOHNSON, SCHOLLES y WITTINGTON, 1984; MINZTBERG y QUINN, 1993: 35), se extraen las siguientes tendencias aceptadas sobre la planificación organizacional: “primera, que la organización es justamente más que una estructura y, segunda, que todos los elementos deben adecuarse para estar en armonía entre ellos. Una organización efectiva será aquella que logra hacer de su estructura, sus prácticas administrativas, sus recompensas y su personal, un sólo paquete que, a su vez se adapte a su estrategia. Sin embargo, las

²³⁶ W.G BENIS y P. SLATER. *The Temporary Society*, New York, Harper &Row, 1964. Efectivamente aunque fueron estos autores los primeros que acuñaron el término de adhocracia, la popularidad y difusión del concepto se le reconoce a Alvin Tofler a partir del desarrollo de su obra *The future Shock* (1970).

²³⁷ D.A CHANDLER. *Strategy and Structure: Chapter in the history of the Industrial Enterprise*. Cambridge, Mass.:M.I.T. Press, 1962.

estrategias cambian y por consiguiente la organización tiene que cambiarpор igual“(MINTZBERG, 2002: 25).

La reforma ²³⁸que se estaba gestando en el organismo autónomo y, que supone para la organización un nuevo entramado de cultura corporativa, se concreta con un cambio jurídico la primera modificación de Estatutos en 1993 en las siguientes líneas²³⁹: liderazgo, flexibilidad, imagen corporativa²⁴⁰ y consenso político.

²³⁸ Es cuanto menos curioso recordar en este contexto, el enorme interés que suscitaba a principios de la década de los años noventa la reforma administrativa tanto a nivel teórico-académico como político. Nótese la influencia, o al menos la confluencia, del *Report of the National Performance Review* presentado por el vicepresidente del gobierno estadounidense Al Gore en 1993, titulado *Crear una Administración que funcione mejor y cueste menos*. Así “la administración está necesitada de una reforma profunda que reduzca costes administrativos, limite los trámites burocráticos y permita una prestación de servicios más eficaz y eficiente” (traducción del Instituto Vasco de-Administración Pública, Vitoria Gasteiz, 1994).

²³⁹ Bajo la premisa que “el éxito de un gran cambio depende, en gran parte, de que es lo que se cambia”. Gary YUKL (2008: 299) distingue los tipos de cambio en las organizaciones como: de actitudes, de papeles, el relativo a la tecnología y el de la estrategia competitiva. El primero se centra en cambiar actitudes y valores con interpelaciones persuasivas, programas de formación, actividades de creación de equipos o un programa de cambio cultural que sostiene el supuesto que la nuevas actitudes y habilidades de los convencidos se convertirán en instrumentos catalizadores del cambio y éstos en agentes con capacidad para transmitir su visión a otros individuos de la organización. El planteamiento centrado en los papeles implica cambiar los roles laborales: reorganizando los flujos, rediseñando puestos para adecuarse a las nuevas actividades y responsabilidades, modificando las relaciones de autoridad, actualizando los criterios y procedimientos de evaluación y sistema de recompensas. El tercer tipo de cambio relativo a la tecnología que pretende mejorar el rendimiento implementando las TICs (estaciones de trabajo conectadas en red, la intranet con programas de groupware para la comunicación e intercambio de ideas, aplicaciones informáticas que simplifican las tareas...) tiene muy condicionada su eficacia y éxito a la aceptación de cambios en los papeles, actitudes y habilidades. Los cambios relativos a la estrategia competitiva suelen requerir, asimismo, el éxito en los ajustes anteriores e incluyen la introducción de nuevos productos o servicios, la penetración de nuevos mercados, la utilización de nuevas formas de marketing, la colaboración con otras organizaciones, la modificación de relaciones con proveedores... Por todo ello, se sostiene que el cambio emprendido durante la fase de introducción por D. Fernando Plaza y que da lugar a *Suma* tal y como hoy la conocemos, abarca todos los tipos reflejados.

- Actitud: en el nuevo enfoque los clientes no sólo serán los Ayuntamientos sino también los contribuyentes. Se añade a la actividad de recaudación la gestión tributaria lo que implica una reorganización de todas las tareas.
- Papeles: desarrollo de una política de personal meritocrática.
- Tecnología: se apuesta por el desarrollo tecnológico, en principio mediante contratación y más tarde propio.
- Estrategia competitiva: constante reflexión interior sobre mejora de resultados de actividades propuestas y desarrollo de nuevos productos, mercados y relaciones con organizaciones.

²⁴⁰ Es importante señalar que los conceptos de cultura e imagen corporativa, no son sinónimos aunque frecuentemente puedan ser utilizados para referirse al mismo contexto (SCHEIN, 1993). Ambas contribuyen poderosamente a construir la identidad de la organización para diferenciarla de otras, pero mientras que la cultura corporativa se compromete a proporcionar bienes y servicios de la más alta calidad a sus clientes, adquiere fuertes compromisos con sus empleados, incorpora la flexibilidad en cuanto a los cometidos de los puestos de trabajo y prioriza la lealtad de sus partícipes en la estrategia de identidad corporativa (LESSEM, 2007: 153), “la imagen corporativa no es más que la que un determinado público percibe sobre una organización a través de la acumulación de todos los mensajes que ha recibido, siendo así lo más importante la *recepción* del mensaje” (IND, 2007: 6).

3.2.1.1 El enfoque del liderazgo

Una de las funciones esenciales del liderazgo en las organizaciones actuales es crear, mantener, fortalecer y dirigir con eficacia su funcionamiento y desempeño por medio del papel que en las mismas supone su cultura organizativa. “Los líderes han de tener sus incentivos para proceder así, pero actuando con la virtud y la responsabilidad que les indica su moral, es decir, olvidando sus intereses personales en la discusión, porque han de tener plena conciencia de que su objetivo es el bien de todos y no el propio” (ROBLES, 2009:345).

Si esta función ha sido y es, importante en el pasado y en el presente, aún lo será más en el futuro, por cuanto “la cultura y la socialización son aspectos centrales de la conducta de los individuos y de la propia organización como entidad total” (RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, 1996: 475 citando a SELZNICK, 1957, OUCHI, 1982 y PETERS y WATERMAN, 1982).

Es por ello que los procesos de cambio en las organizaciones en las que inevitablemente interactúan recursos humanos²⁴¹, requieren de una dirección, planificación, ejecución y control de las actividades por una persona con talento, tanto para la administración, como para potenciar las capacidades humanas, enfocando el desarrollo del grupo hacia el logro de unas metas y objetivos comunes (YUKL, 2008).

Si las organizaciones se estructuran sobre la relación superior-subordinado, la autoridad constituirá un elemento universal en todas las organizaciones formales y, por lo tanto, “liderazgo será la influencia interpersonal ejercida en una situación, dirigida a través del proceso de comunicación humana a la consecución de uno o diversos

²⁴¹ El estudio de los recursos humanos en una organización puede realizarse sobre dos alternativas: “las personas como personas-dotadas de características propias de personalidad e individualidad, aspiraciones, valores, actitudes motivaciones y objetivos individuales–y, las personas como recursos-dotadas de habilidades, capacidades, destrezas y conocimientos necesarios para llevar a cabo la tarea organizacional” (CHIAVENATO, 1993 : 50) La perspectiva que interesa en el estudio de las organizaciones es aquella que combina ambas visiones (CANALES, 2002). Para comprender cómo actúa el liderazgo sobre las personas como recurso, continúa siendo de validez la Teoría de campo de Kurt Lewin, publicada en los años treinta del siglo pasado, en la que el comportamiento humano (C) es el resultado o función (f) de la integración entre la persona (P) y su medio ambiente (M) y, representándose mediante la sencilla fórmula: $C=f(P, M)$. La persona (P), en esta ecuación, está determinada por sus características genéticas y por las características que adquiere en su proceso de aprendizaje con el medio. Por otra parte, en los últimos años está tomando especial relevancia la perspectiva de la organización de personas. Jay William LORSCH y John J. MORSE (1974: 119) identifican tres fracciones de ambiente que afectan al comportamiento humano: el factor externo, como coyuntura económica, social y política, legislación, tecnología, cultura..., los factores directivos internos (liderazgo y motivación) y los factores dinámicos internos (condiciones físicas de trabajo, salarios, beneficios sociales, tipos de supervisión, políticas de empresa, etc.) (CHIAVENATO, 1993: 55).

objetivos específicos”(CHIAVENATO, 1998: 31). El líder se convertirá en creador, configurador o conservador de habilidades, desempeñará un papel proactivo²⁴² en lugar de reactivo y, su “labor principal será aquella de proteger a los promotores de la innovación de la estupidez de las burocracias inerciales” (PETERS, 1998:459). La función de un líder será promover una cultura de aprendizaje que ayude a los miembros a lograr el grado de discernimiento y a desarrollar la motivación para el cambio, que funcione como un sistema de aprendizaje perpetuo (ARGYRIS, 2001: 7).

De hecho YUKL (2008) tras repasar exhaustivamente la literatura sobre liderazgo, concluye que “existen casi tantas definiciones de liderazgo como personas han tratado definir el concepto” y, sintetiza las diez definiciones más representativas de los estudiosos en los últimos 50 años (YUKL, 2008: 3). De tal forma, extrayendo los elementos comunes que incorporan estas diferentes aproximaciones al concepto de liderazgo y, siguiendo como directrices sus implicaciones con el poder y la organización, se deduce que el liderazgo como habilidad está compuesto por, al menos, cuatro componentes principales (KOONTZ y WEIHRICH, 2007: 311):

- a) La capacidad de ejercer el poder de manera eficaz y responsable.
- b) La capacidad de entender que los motivos de los seres humanos varían con el tiempo: conocimiento de las personas²⁴³.
- c) La habilidad para inspirar.
- d) La capacidad para cultivar un ambiente propicio para inducir esos motivos y respuestas: capacidad de motivación.

A pesar que los investigadores no sólo discrepan en la armonización de un concepto sino también en la identificación e interpretación de los resultados de los

²⁴² La proactividad es la actitud en la que la persona asume pleno control de su conducta de modo activo, tomando iniciativas y asumiendo la responsabilidad de las acciones. Las personas proactivas desarrollan de forma autoconsciente y cuidadosamente meditada, proyectos creativos y audaces, en aras de lograr mejores oportunidades, no aceptando el criterio determinista de las circunstancias de la vida. Consiste en hacer compatible acción e imaginación de manera continua y simultánea con carácter positivo. Por el contrario, las personas reactivas se sienten desbordadas cuando las circunstancias de su entorno no son favorables, de lo que responsabilizan reactivamente a terceros y, no demuestran ni la capacidad ni libertad para la elección de sus propias acciones (KAZT y KAHN, 1979: 453).

²⁴³ Los líderes eficaces deben aplicar el conocimiento de las personas en una doble dirección, hacia sus subordinados y hacia sus jefes. De tal forma, los administradores no sólo deben de conquistar lealtades y devociones entre sus seguidores sino que también “deben entender las metas y presiones del jefe y dar atención a sus intereses” (KOONTZ y WEIHRICH, 2007: 312).

procesos de liderazgo, la mayoría de ellos se muestran de acuerdo en aceptar que el liderazgo es un fenómeno real e importante para la eficacia de las organizaciones.

Tanto es así que la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, en su preámbulo legitima y posiciona su relevancia sobre la base de: “Atender a la necesidad de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad, lo que exige ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente”. Además, el liderazgo impulsor de los dirigentes ha sido identificado como un elemento clave en la promoción y consecución de determinados estándares a aplicar en las estrategias de calidad (MARTÍN MATEO, 1994). Igualmente, el liderazgo se considera como un componente fundamental de la profesionalidad, no sólo vinculada a las virtudes éticas en el ámbito público²⁴⁴, sino de trascendencia vital cuando se trata de fortalecer la especialización en el ejercicio de las funciones y de la Gestión Pública. Junto con la transparencia y la responsabilidad, entre otros, el liderazgo deviene en un factor esencial de la profesionalidad (MATÍAS, 2005).

El análisis tradicional del liderazgo, que se refleja en la obra *La política como vocación* de Max WEBER (2010: 85-87), el sociólogo alemán identifica tres tipos de legitimidad, a saber: el liderazgo “carismático”, el “autoritario” y el “legal burocrático”. El primero sería aquel al que se le atribuyen unas capacidades y habilidades superiores a las de otros dirigentes, el líder autoritario o tradicional es aquel que hereda el poder y, el líder legal-burocrático sería aquel que alcanza el poder conforme a métodos oficiales ya sea mediante elecciones, oposiciones o por la demostración de su calidad de experto.

Por otro lado, los estudios considerados como pioneros por su aplicación en el análisis de campo, Kurt LEWIN, Ronald LIPPIT y Ralph K. WHITE (1939: 274 -298), tipifican los liderazgos en: los “autócratas-paternalistas”, los de “laissez-faire” y, los “demócratas-participativos”. En el primer caso, el líder autócrata-paternalista asume toda la responsabilidad de la toma de decisiones requiriendo la obediencia a sus decisiones; los del segundo tipo, se adhieren al pensamiento liberal en la filosofía según la cual, el líder sólo marca los objetivos, restringen cualquier tipo de autoridad a la iniciativa individual y, serán los sujetos quienes movidos por su propio interés (la “mano invisible” a la que hace referencia A. Smith en *La riqueza de las naciones*) promoverán el

²⁴⁴ Sobre la relación entre la ética y el liderazgo, cabría destacar la obra *Ethics, the Heart of Leadership*, de Joanne B. Ciulla, que gira sobre la idea “it’s fair to say that ethics lies at the heart of leadership studies” (CIULLA, 2004: 18).

logro de los objetivos o bienestar general, y por último los demócratas participativos, favorecen la toma de decisiones multilaterales, existiendo una cooperación positiva y efectiva entre líder y grupo, al que consulta y escucha sus intereses y opiniones, si bien la decisión final será tomada por el líder y, sólo éste será el responsable de las acciones emprendidas. Se trata, en este último caso, de un líder que, actuando como un *primus inter pares*, representa una lógica de adopción de decisiones bajo esquemas de horizontalidad, tanto en la adopción de decisiones, como en el propio manejo de la información, la expresión de demandas (*inputs*) y la generación e implementación de soluciones y resoluciones (*outputs*).

Otros estudios más recientes, como el de Tom BURNS (1978), han diseñado una dicotomía básica de estilos de liderazgo entre el *transformacional* (o transformador)²⁴⁵ y el *transaccional*. La figura del *líder transformacional* se desarrolla teóricamente en la obra de BURNS aunque será Bernard BASS (1985) quien sintetice finalmente la teoría. El líder transformador comparte muchas similitudes con el líder carismático pues “articulan una visión e inspiran a sus seguidores. También tienen la capacidad para motivar, formar la cultura de la organización y crear un cambio favorable para el cambio organizacional” y, de hecho es frecuente encontrarse que erróneamente estos conceptos son usados como sinónimos, (KOONTZ y WEIHRICH, 2007: 327) aunque en realidad presentan diferencias importantes basadas en la propia evolución de la concepción, imagen, reacciones y actuaciones de los líderes. En definitiva, el liderazgo transformacional que describe BASS (1985) considera el conjunto de capacidades que permiten al líder identificar los cambios y diseñar acciones para afrontarlo de forma efectiva, incrementando el nivel de rendimiento y promoviendo el desarrollo de los miembros individuales del equipo a la vez que el de los grupos y la organización en su conjunto.

A pesar que formalmente la investigación empírica sobre liderazgo no está prevista para analizar la posibilidad de comparar y analizar las distintas teorías, si que se puede establecer una distinción en base al carácter *neocarismático* del líder transformador (YUKL, 2008: 282). Así, las acciones de los líderes transformadores van dirigidas a delegar más poder en sus seguidores diluyendo su relación de dependencia y,

²⁴⁵ Aunque la literatura utiliza mayoritariamente el término *transformacional*, quizás sería léxicamente más correcto utilizar el término de liderazgo transformador. De hecho, Antonio Natera como estudioso de referencia del tema de liderazgo en España emplea, en castellano, el de *transformador* (NATERA, 2001 y 2005).

fomentando la autoconfianza y las habilidades de los subordinados para crear equipos autodirigidos, proporcionarles acceso directo a la información confidencial e incrementando los niveles de transparencia, eliminando los controles innecesarios y respaldando la delegación de poder a través de la cultura corporativa. Por el contrario, los líderes carismáticos promueven la imagen de competencia extraordinaria del líder tal que restringen la información y, se acogen a conductas poco convencionales y riesgos personales. Mientras que pueden aparecer líderes transformadores en cualquier escalafón de la organización y, es universalmente relevante para cualquier tipo de situaciones, los carismáticos son poco frecuentes y, resulta más elocuente imaginarlos como emprendedores visionarios que se acogen a una situación favorecedora. Por último, las reacciones de los individuos ante las personas carismáticas suelen ser más extremas, emotivas y afectivas que las que suscitan los líderes transformadores.

Situamos por tanto al líder transformador dentro de los nuevos enfoques del liderazgo que tiende a dar especial relevancia a la connotación participativa y flexible de la organización, alejándose de la teoría del super hombre y dotando de contenido y significado la tarea y objetivos predeterminados. La visión, la cultura y el compromiso son las dimensiones teóricas esenciales de los líderes transformacionales (BRYMAN, 1996: 182).

Los citados estudios de BURNS (1978) y BASS (1985) analizan también el liderazgo transaccional, como una actuación y actitud independiente y no mutuamente excluyente del transformador. Aunque el líder transaccional también incluye valores relevantes como la honradez, la equidad, la responsabilidad y la reciprocidad, motiva a sus seguidores apelando a sus propios intereses egoístas e intercambian beneficios a través de recompensas al desempeño (KOONTZ y WEIHRICH, 2007: 327; YUKL, 2008: 260). Por el contrario, el líder transformador fomenta el desarrollo personal, motiva a las personas a trascender sus propios intereses por el bien de la organización o del equipo, y activa sus necesidades superiores (BASS, 1985).

Por tanto, concluiría que la evolución y tendencia a la desburocratización de las organizaciones hacia planteamientos más democráticos (que incorporar la gobernanza e incluso los presupuestos de gobierno abierto), se traslada a la tipología de los liderazgos de tal forma que el transformacional se considera una evolución del carismático²⁴⁶ y,

²⁴⁶ En este mismo sentido, Mostafa REJAI y Kay PHILLIPS (1997) tipifican como líderes transformadores a los emprendedores políticos, que los caracteriza como personas con una visión muy articulada, que

equivalentemente a lo que el transaccional sería al *laissez-faire*²⁴⁷. Se mantiene el liderazgo basado en la autoridad legítima y en el respeto a las reglas y la tradición de las organizaciones burocráticas, siguiendo la misma y transformación de las estructuras post burocráticas.

Como resultado de los valores que integran la tipología, los aspectos que revelan la conducta del líder y su influencia en la eficacia del grupo y la organización serían (BATEMAN: 2009: 53) los siguientes:

- a) Cómo se determinan los objetivos de la organización.
- b) Cómo se toman las decisiones.
- c) Qué tipo de relación entre las partes, departamentos o áreas de la administración fomenta el líder.
- d) Qué grado de calidad se consigue en la realización de tareas.
- e) Qué grado de autonomía se garantiza o permite a los miembros.
- f) Cuál es el origen y la dirección de los flujos de información.
- g) Cómo se realiza el control.
- h) Cómo se gestionan las promociones laborales.
- i) Quien reparte sanciones y gratificaciones.

Puede resultar esclarecedor para promover un enfoque más práctico en este estudio, la tipificación de la figura del líder como (STRAND, 2007 citando a ADIZES, 1999):

- a) Productor , que se centra en la obtención de los objetivos y resultados
- b) Administrador, en el sentido de sustentador del sistema y gestiona las expectativas.
- c) Integrador, que traslada a la organización un sentimiento unitario.

operan en un dominio muy extenso bajo una sólida red de apoyo que producen un gran impacto en el sistema político y, a los líderes típicamente carismáticos.

²⁴⁷De esta forma, REJAI y PHILLIPS (1997) describen el líder transaccional aplicando tres tipologías: la primera, el líder del *stabliment* o legitimista al servicio de los sectores políticos y sociales poderosos; la segunda, representa al líder simbólico que surge por el reconocimiento popular espontáneo o como resultado del crecimiento gradual de leyendas populares o creaciones artísticas que lo sustentan; la tercera, el líder manufacturado es el resultado de una construcción electoral o un producto de diseño a merced de creadores, asesores y medios de comunicación.

d) Emprendedor (*entrepreneur*), con capacidad para captar y adaptarse a los retos que vienen del exterior.

Mediante la combinación de las personalizaciones del líder, y de cómo se mueven en los distintos escenarios de su toma de decisiones: inseguridad, existencia de conflictos, ambigüedad y fortalecimiento de dilemas; se puede deducir el comportamiento y la actitud de los distintos líderes durante la gestión del cambio en función de la batería de cuestiones planteadas por Thomas S.BATEMAN.

Así, en primer lugar se deben enunciar las definiciones²⁴⁸ de los escenarios. La inseguridad se aplicará a situaciones de falta de certeza de funcionamiento o incluso de previsibilidad de su aplicación. El conflicto se puede aplicar a situaciones de apuro y de difícil salida en las que predominan los problemas y las materias de discusión. La ambigüedad aplicada a situaciones es sinónimo de incertidumbre e inseguridad, por lo tanto entenderemos este supuesto como en el que las personas no definen claramente sus actitudes u opiniones. Por último, dilema se entiende la posición que adopta la persona ante dos proposiciones contrarias de forma que tiene que negar o conceder cualquiera de las dos. Conforme a estas premisas, se tratará de completar un cuadro que explique el comportamiento de los líderes en la gestión del cambio en la organización.

²⁴⁸ Las definiciones se han adaptado del contenido encontrado en el Diccionario de la Real Academia Española, Vigésima segunda edición (www.rae.es).

Tabla VIII.11 Dimensiones para valorar el liderazgo en la gestión del cambio corporativo.

Escenario Lider	Inseguridad	Conflicto	Ambigüedad	Dilemas
Productor	Se crece en esta situación y la evita con la redacción de objetivos.	Los resuelve remitiendo a la consecución de objetivos. Puede promover gratificaciones.	No ocurre si se definen bien los objetivos.	No ocurre si se definen bien los objetivos.
Administrador	Genera ilusión y deseo de cambio para mejorar las perspectivas.	Vulnerable. Puede defraudar al desinteresarse por los compromisos adquiridos o bien por considerarse imprescindibles.	Se minimiza con una comunicación que refuerce las creencias del líder como satisfactor de necesidades.	Se minimiza con el conocimiento de los factores que condicionan las expectativas.
Integrador	Actúa sin esperar la aprobación o reconocimiento de los demás.	Se sirve de la racionalidad y reflexión colectiva para maximizar los resultados.	Se minimiza con su capacidad de empatía y habilidades interpersonales.	Sólo se plantean en el ámbito deliberativo del propio líder.
Emprendedor	Es el que maximiza la capacidad de <i>visión</i> del futuro.	Los elimina mediante la propuesta de transformación del escenario explorando recorridos inéditos.	Invita al cuestionamiento y a realizar experimentos y pruebas asumiendo fracasos e incertidumbres.	Alentar la capacidad exploratoria implica aceptar que se cometen errores y hay fracasos.

Fuente: Elaboración propia a partir de STRAND (2007) y BATEMAN (2009).

En el liderazgo es fundamental la capacidad del responsable de anticiparse al futuro (BARZELAY, 2002: 24). D. Fernando Plaza asume el liderazgo, durante la etapa inicial en la que se opera el cambio de cultura administrativa, en un amplio proceso colectivo de planificación en el que estaba siempre también el rol de la presidencia de la Diputación Provincial (D. Antonio Mira – Perceval). Para Fernando Plaza, la nueva cultura corporativa que quería implantar en el organismo autónomo, implicaba la estimulación de un dialogo tanto interno como externo sobre cuestiones decisivas en la gestión tributaria, como la simplificación y mejora de los mecanismo de recaudación y, como el papel que desempeñan los impuestos en la construcción del Estado del Bienestar. Un factor operativo previo de esta planificación interna fue la constatación que la delegación de las competencias tributarias podría perder, previsiblemente, oportunidades para crear valor²⁴⁹ si no se revisaba su forma de operar. La Diputación comprometida en la línea de reforma marcada tal y como recogen los testimonios de su entonces presidente D. Antonio Mira - Perceval, se embarcó en un proceso de visión estratégica que suponía una nueva forma de concebir el trabajo a través de la gestión tributaria integral, eje sobre el que pivota la nueva cultura e imagen corporativa. Además en un mundo globalizado e inmerso en un proceso de intensa innovación tecnológica, la administración local tributaria debería redefinir sus competencias centrales en torno a nuevas categorías estratégicas que le permitieran adaptarse a los cambios normativos y sociales de los primeros años de los 90. La visión estratégica de la cultura corporativa de *Suma Gestión Tributaria*, ejemplifica un modo original de responder a las necesidades financieras de las Haciendas Locales y de participar en los deberes contributivos ciudadanos y, demuestra que la continuidad de los programas operativos pueden llegar a provocar situaciones deficientes en un futuro en constante movimiento, demostrando como una organización puede transformar una propuesta

²⁴⁹ La hipótesis de creación de valor público, constituye el eje sobre el cual se argumenta las claves del éxito de las organizaciones burocráticas y postburocráticas (MOORE, 1998). Se entiende como valor público la capacidad de una actividad pública para satisfacer las preferencias de los ciudadanos. La creación de valor se combina a la perfección con el papel de liderazgo ejecutivo en la acción de-Gobierno y las posibilidades de enfrentarse al futuro al que hace referencia Michael BARZELAY (2002). Por otra parte, la pérdida de valor público se relaciona con la pérdida de confianza, con la ineficiencia y con la ineficacia. En el caso concreto de la gestión tributaria: “siempre que la organización emplee la autoridad pública directamente para obligar a los ciudadanos a contribuir al bien público o utilice dinero recaudado mediante el uso del poder coercitivo de la tributación para conseguir un propósito que ha sido autorizado por los ciudadanos y el gobierno representativo, el valor de la actividad se debe juzgar en relación a las expectativas ciudadanas en términos de justicia y equidad, así como de eficacia y eficiencia” (MOORE, 1998: 88).

hipotética en una auténtica cultura administrativa capaz de modificar los procesos de gestión tributaria y recaudación (Memorias *Suma* 1993 y 1994).

En lo que respecta a la relación interna del líder con la organización, la visión estratégica desemboca en un mayor grado de autonomía directiva, que se traduce en un alto grado de personalismo del director del organismo autónomo en Estatutos. El director asume competencias gerenciales²⁵⁰. Así, éste podrá tomar las decisiones organizativas que considere oportunas con independencia del complejo decisorio del ente matriz y, sólo dependerá del Consejo Administración del organismo y por ende del Presidente de la Diputación.

3.2.2.2 La flexibilidad.

La adaptación de *Suma* al cambio organizativo se fundamenta en tres niveles: la de la propia organización, la económico-financiera y, la de las personas²⁵¹.

a) De la organización.

Se entiende por flexibilidad organizativa en *Suma*, aquella que racionaliza el sistema de recaudación y gestión tributaria en aras de lograr una gestión integral²⁵² y unificada por mandato de la Diputación y Ayuntamientos²⁵³, en lo que se refiere a la

²⁵⁰ La ampliación de las atribuciones del Director del Organismo Autónomo se recogen en el artículo 12 de los Estatutos *Suma, Gestión Tributaria* constándose una mayor independencia del director en los aspectos relacionados con las contrataciones y política de personal en comparación con el marco regulativo anterior. Consideramos, por tanto, que el líder de esta etapa en cuanto consolida en cambio corporativo, se traslada desde posición de *entrepeneur* a la de administrador manteniendo su postura de líder productor e integrador (conforme a los conceptos expuestos en la Tabla VIII.11).

²⁵¹ Como se tratará en el epígrafe III.3 de la política de personal, se tiende a preferir la utilización del concepto de gestión de personas, por sus connotaciones económico-administrativas que participan del comportamiento racional del empleado, sobre el de recursos humanos. En este sentido se pronuncian académicos como MINZTBERG (1989), GASALLA (1999), ARGYRIS (2001), OLIAS DE LIMA (2001); CANALES, (2002), PETERS y PIERRRE (2003) y CUENCA, 2010).

²⁵² Uno de los valores añadidos y principal innovación que incorpora la modernización de la gestión tributaria es la denominada *gestión integral de los tributos*, que significa que el organismo será “responsable de la tramitación de los impuestos locales desde el nacimiento del hecho imponible, hasta el ingreso del impuesto en las arcas municipales. Se encarga de procesar los censos, elaborar los recibos y cobrarlos, tanto en período voluntario como en ejecutivo, así como tramitar y resolver las reclamaciones y recursos que se puedan generar en el proceso de liquidación y cobro. También se ocupa de supervisar la adecuada tributación de los hechos imponibles y de ingresar lo cobrado a los municipios” (Memoria *Suma* Premio a la Gestión del Conocimiento ,2007).

²⁵³ En los nuevos Estatutos de *Suma Gestión Tributaria* (BOPA,1 de abril de 1993, nº 75) y en el capítulo II de Organización, además de los ya estatutariamente existentes órganos de-Gobierno y dirección y administración, se incluyen los órganos de consulta (art. 5) formado por un consejo asesor constituido por

armonización en la gestión de padrones, la recaudación voluntaria, inspección y recaudación ejecutiva.

La flexibilidad organizativa debe proyectar la “competitividad en la esfera pública”(Memoria 1990, 1991 y 1992 del oapgt: 4) lo que se traduce en:

a’) Reducción de los trámites, modernizando el tratamiento de los temas tributarios locales y la optimización de recursos.

b’) Herramienta para los ciudadanos y municipios (“el cliente es lo primero”) orientada a una mentalidad de servicio al ciudadano²⁵⁴.

c’) Debe ser considerada como un medio de la dirección estratégica de la organización.

Suma se concebía como “organismo autónomo de la provincia de Alicante que incorpora una gestión integral, unificada, de alta tecnología y con visión de los tributos como servicio público en beneficio de los municipios de sus ciudadanos. Creemos que *Suma* podrá ser una pieza clave en la aplicación del Plan Estratégico de la provincia de Alicante” (Memoria *Suma* 1993:2).

b) De los recursos económicos.

La flexibilidad financiera implica la capacidad del organismo para decidir sobre sus propios recursos y sobre su destino y, que se sustentará sobre dos pilares: a’) la autofinanciación para asegurar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y, b’) la reducción de los gastos a lo esencial.

En cuanto a la primera premisa, los ingresos de los que dispone *Suma* para conseguir la autofinanciación provienen de:

a’’) Los cobros realizados a los Ayuntamientos, por el desarrollo de la actividad de gestión tributaria y recaudación. Lógicamente y conforme a los principios de proporcionalidad y la productividad marginal creciente, a medida que se aumenta el

“todos los miembros del consejo de-Administración más diez alcaldes de los Ayuntamientos que tengan delegados la gestión tributaria en el Organismo Autónomo designados por el Presidente” (art. 13.2). Así el nuevo organismo *Suma*, en los órganos representativos y decisorios, hace valer también a sus clientes Ayuntamientos aunque sus decisiones no serán vinculantes en los planes de actuación.

²⁵⁴ Dotar de competitividad a la esfera pública está estrechamente relacionado con el modelo reformista de gestión pública que propone la Nueva Gestión Pública (NGP) que implica un cambio radical en la visión del usuario de los servicios públicos que se orienta a la noción del cliente. La NGP dota a los clientes de relevancia y poder sobre los servicios que recibe (*empowerment*) y les otorga capacidad para valorarlos y evaluarlos; con lo que empleados públicos estarán presionados para que éstos obtengan su satisfacción (DERLIEN, 1997; HUGHES, 1997; OLIAS DE LIMA, 2001).

volumen de actividad, aumenta también los ingresos disminuyendo los costes que genera. (Tablas VIII.3, VIII.4 y VIII.5).

b'') Intereses recibidos por la actividad de banca local o anticipos a cuenta entregados a los Ayuntamientos (Tabla VIII.8).

Por otra parte, para la reducción de los gastos de gestión en esta primera etapa, se le dio especial relevancia a una campaña para maximizar el porcentaje de contribuyentes para que se acogieran al pago de sus obligaciones tributarias a través de las domiciliaciones bancarias. De esta forma se consigue un doble propósito económico, por un lado, incrementar el volumen de recaudación voluntaria con un mínimo coste recortando así los gastos de correo ordinario que preceden al aviso de liquidación, y por otro, minimizar el gasto de la actividad de la recaudación ejecutiva al mermarse los impagos involuntarios.

c) De las personas.

La flexibilidad se concretará en el diseño de una política de personal orientada a resultados y productividad (Dirección por Objetivos) en la que se incorpora un sistema de promoción meritocrático de desempeño profesional combinado con la organización del trabajo en escalas (este punto se ampliará en el apartado correspondiente a la Política de Personal). En cualquier caso, las novedades de la política de personal de esta primera etapa de la organización se concentran en:

a') Se combina el personal funcionario de la Diputación con la contratación de trabajadores laborales formados específicamente en materia tributaria.

b') La retribución por rendimiento o resultados.

c') Dar poder a los empleados para conseguir los resultados (*empowerment o empoderamiento*).

d') En cuanto a las características del plan de formación, se diseña a partir del año 1993 un plan específico de formación de la organización, diferenciado del de la Diputación, sobre las siguientes bases (Memoria 1994, *Suma*: Día a día: 12).

a'') El diseño de los cursos que prioriza las necesidades operativas, considerando el análisis específico de funciones y puestos de trabajo.

b'') El diseño de los cursos en función de la implicación y participación de alumnos.

c'') La formación impartida por profesorado interno de la propia organización, previa capacitación en métodos docentes y didácticos, a través de cursos de Formación de Formadores.

d'') La elaboración de materiales pedagógicos propios, adaptados a una metodología didáctica esencialmente práctica.

e'') El sistema de evaluación continua, tanto para el alumnado como para el profesorado.

f'') Los grupos de reducidos de participantes en los cursos (máximo 16 alumnos).

g'') La duración media de los cursos: 40 horas.

h'') Se priorizan los aspectos formativos prácticos, de tal forma que los contenidos prácticos supondrán un 70% del diseño y contenido de los cursos frente al 30 % teórico.

i'') La acreditación de los cursos por el IVAP (Instituto Valenciano de la Administración Pública).

3.2.2.3 La imagen corporativa

3.2.2.3.1 La imagen corporativa de Suma

La cultura corporativa se ha de sustentar sobre una buena comunicación, que transmita sus valores a partir de las herramientas que canaliza la imagen corporativa. *Suma* diferencia claramente y hace compatibles los conceptos de cultura e imagen corporativa. El primero se refiere al servicio, resultados, transparencia, modernidad y calidad de la organización, mientras que el segundo trata de la identidad corporativa, de la imagen de las oficinas, las campañas y las publicaciones (Memoria Premio a la Gestión del Conocimiento 2007: 4).

La adaptación del Organismo Autónomo a las nuevas demandas de la nueva cultura corporativa, que implica una forma distinta de pensar y actuar de la administración, que pivota sobre el principio "Mas servicio al contribuyente y más servicio al Ayuntamiento" (www.Suma.es, Información corporativa, Qué es *Suma*. Fecha de consulta: 30 de mayo de 2010), se sustenta sobre una imagen corporativa que resulte evocadora con el planteamiento del cambio: ampliar servicio, aumentar líneas de productos, diversificar estructuras, extender acciones, maximizar los recursos... y así

surge la idea de *Suma Gestión tributaria* y el logotipo que lo caracteriza²⁵⁵ (los dos cuadrados y el color azul que simbolizan el signo *más*). Más integración, más crecimiento, la unión de voluntades, etc.



Figura VIII.2. Logotipo de *Suma Gestión Tributaria Diputación Provincial de Alicante*.

El 4 de agosto de 1992 el Pleno de la Diputación Provincial²⁵⁶, aprueba la nueva imagen corporativa. El 3 de febrero de 1993 se acuerda el cambio *Suma Gestión Tributaria* y, el mismo 12 de febrero se presentó la nueva imagen corporativa.

La nueva imagen corporativa del organismo autónomo trató de transmitir en un impacto visual todo el conglomerado de la reforma administrativa que se había gestado, impulsando una idea de organización moderna que funciona gracias a las aportaciones (*suma*) de todas las partes y, desarrollando una importante labor pedagógica ciudadana que impulsa la idea que, estar al día en las obligaciones impositivas es un hecho de vital importancia en el correcto funcionamiento de un Estado del Bienestar y así, *Suma* como organización que se relaciona bien con el ciudadano, le facilitará el correcto cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Es destacable como en la primera memoria de los años 1990 a 1992²⁵⁷ que se realiza y publica una vez realizado el cambio

²⁵⁵Se atribuye al arquitecto y diseñador D. José María Civit, autor de la identidad de otras grandes corporaciones como Telefónica y La Caixa, la creación y el prototipo de la marca *Suma* que se deriva de una nueva forma de pensar y de actuar en la Administración Pública y, especialmente en la gestión tributaria. También es el artífice del particular diseño de las oficinas, en consonancia tanto en la idiosincrasia como en la forma y colores que identifican la marca.

²⁵⁶ El Consejo de-Administración que presenta, aprueba y solicita el cambio corporativo estaba formado por el presidente D. Antonio Mira-Perceval (Presidente de la Diputación), vicepresidente D. José Fornés Caselles (Vicepresidente de la Diputación) y como vocales, los siguientes diputados provinciales: D. José Salvador Pérez, D. José Barceló San Juan y D. Manuel Jiménez Alberó.

²⁵⁷ *Suma* es una organización pionera en la publicación de memorias y, a partir de esa primera que realiza para el año 1992, el resto de organismos autónomos de gestión tributaria comienzan a publicar sus resultados, planteamiento de mejora de los mismos y objetivos. (Entrevista con D. Fernando Plaza)

corporativo, se incorporan los elementos gráficos que rememoran una organización de tipo fordista²⁵⁸.

Además el cambio de imagen corporativa, supone una elevada inversión en la remodelación espacial de las oficinas para adaptarla a la idiosincrasia del servicio próximo y centrado en el ciudadano. La modernidad en el diseño de las oficinas de *Suma* puede apreciarse en la sustancial modificación de la imagen de la típica de ventanilla administrativa en la que el funcionario atiende al ciudadano dentro de un cubículo hacia aquel, en el que el personal que atiende al ciudadano, lo hace detrás de enormes mesas de escritorio, no existiendo otra barrera física entre las personas (gestor-ciudadano) transmitiendo por tanto, la impresión de una más fluida y cómoda comunicación entre ellos.

La identidad corporativa que sirve para identificar y distinguir los productos de *Suma* por sus clientes, es protegida mediante el registro de la propiedad industrial.

3.2.2.3.2 La protección de la marca Suma Gestión Tributaria Diputación Provincial de Alicante

La denominación *Suma Gestión Tributaria Diputación de Alicante* está protegida por el derecho de la propiedad industrial como marca²⁵⁹ registrada en la Oficina Española de Patentes y Marcas para todo el territorio nacional. La protección abarca

²⁵⁸ Aunque pueda parecer algo osada esta similitud entre la filosofía de la producción en cadena utilizada por Henry Ford para la fabricación de automóviles y la utilizada para la gestión de tributos municipales, consideramos que es evocadora por el hecho que los instrumentos y objetivos de ambas organizaciones son muy similares, en el sentido de incorporar la especialización tanto para la fabricación de productos y/o servicios para una producción rentable de bienes o servicios a bajo coste, simultaneando altos salarios y un número elevado de trabajadores en plantilla, en una economía desarrollada. La sugerencia a este símil la aporta el propio diseño de la primera memoria que se publica del organismo autónomo en el que gráficamente se quiere sugerir que todo el engranaje funciona a través de las imágenes de los tornillos. En este sentido, la doctrina avala que los elementos que debe incorporar la planificación estratégica son muy similares para el sector privado como para el público y, la diferencia esencial radica en los efectos que ésta tiene, bien sobre la sociedad en su conjunto o bien, sobre el objetivo de maximización de los beneficios empresariales (KING, 1978), (MINZTBERG, 1998), (JOHNSON y SCOLES, 2000), (HILL y JONES, 2005).

²⁵⁹ Según la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas, “Se entiende por marca todo signo susceptible de representación gráfica que sirva para distinguir en el mercado los productos o servicios de una empresa de los de otras “(art. 4.1). Además, “tales signos podrán, en particular, ser: a) Las palabras o combinaciones de palabras, incluidas las que sirven para identificar a las personas; b) Las imágenes, figuras, símbolos y dibujos; c) Las letras, las cifras y sus combinaciones; d) Las formas tridimensionales entre las que se incluyen los envoltorios, los envases y la forma del producto o de su presentación; e) Los sonoros. Cualquier combinación de los signos que, con carácter enunciativo, se mencionan en los apartados anteriores” (art.4.2).

tanto la denominación como el particular diseño y color que ha caracterizado a la imagen pública de este organismo para todas actividades, servicios y productos que se derivan de su actuación.

Se encuentran registradas y en vigor²⁶⁰, las siguientes marcas cuya titularidad pertenece a la Diputación de Alicante:

- M 2523349, *Suma Gestión Tributaria Diputación de Alicante*²⁶¹, marca nacional tipo denominativa con gráfico. En vigor desde su fecha de publicación de la concesión el 01/03/2003 en el Boletín Oficial de la Propiedad Industrial (BOPI) conforme a la Clasificación Internacional de Niza²⁶² para todos aquellos productos y servicios derivados de las clases 16, 36 y 42²⁶³.

- M 2816928, *Suma Gestión Tributaria Diputación de Alicante Gestió Tributaria Diputació d'Alacant*, marca nacional tipo denominativa con gráfico. En vigor

²⁶⁰ A fecha 13/12/2011 según el localizador de marcas de la Oficina Española de Patentes y Marcas (<http://sitadex.oepm.es/Localizador/LocNacSin>)

²⁶¹ Esta marca es la que ha venido a sustituir a las primeras registradas para *Suma Gestión Tributaria* con fecha de 01/03/1995: M 1745338, M 1745339 y M 1745340, como marca nacional de tipo denominativa con gráfico para las clases 16, 36 y 42 respectivamente.

²⁶² El Arreglo de Niza relativo a la Clasificación Internacional de Productos y Servicios para el Registro de las Marcas, conocida comúnmente como Clasificación de Niza, es un tratado internacional administrado por la OMPI (Oficina Mundial de la Propiedad Intelectual) que permite tipificar los productos y servicios del mercado en una serie de clases que hacen más efectivo el registro de las marcas de forma tal que subdivide todos los productos y servicios que hay en el mercado en 34 conjuntos o categorías de productos y 11 de servicios. La denominación de la clase comprende una descripción general de los productos o servicios contenidos en la misma y una relación detallada de aquellos a los que se refiere como a los que quedarían excluidos, aproximadamente la clasificación da cabida a más de 100.00 productos y más de 1.000 servicios.

²⁶³ La clase 16 comprende: Papel, cartón y artículos de estas materias no comprendidos en otras clases; productos de imprenta; artículos de encuadernación; fotografías; papelería; adhesivos (pegamentos) para la papelería o la casa; material para artistas; pinceles; máquinas de escribir y artículos de oficina (excepto muebles); material de instrucción o de enseñanza (excepto aparatos); materias plásticas para embalaje (no comprendidas en otras clases); caracteres de imprenta; clichés.

Además, la clase 36 otorga protección a los servicios financieros y monetarios, así como otros servicios inmobiliarios incluidos en la clase como seguros y reaseguros, y en especial, asesoramiento, estimaciones y peritajes en materia fiscal y tributaria. De esta forma, la actividad desarrollada por *Suma* de asistencia económica monetaria a los municipios de la provincia está adecuadamente protegida.

Por otra parte, la clase 42 abarca la protección a servicios de estudios, informes, evaluaciones, estimaciones y peritajes (no incluidos en otras clases), y en general los prestados por personas con alto grado de formación universitaria o experiencia equivalente, investigaciones y sondeos de opinión y encuestas sociales, consultas y asesoramientos profesionales no relacionados con la dirección de negocios, orientación profesional y servicios de informática.

desde su fecha de publicación de la concesión el 24 /03/2008 para las clases 09, 35, 38 y 41²⁶⁴.

Por otro lado, además de la inscripción de la marca propia de la entidad, ésta ha registrado la denominación vía el Registro Mercantil Central el siguiente histórico de nombres:

Tabla VIII.12 Histórico de nombres *Suma* en el Registro Mercantil Central.

Histórico de nombres : 17-03-000-D-V-001					
"Suma. Gestión Tributaria. Diputación de Alicante"					
Nombre				Fecha de alta	Fecha de baja
Organismo	Autónomo	Provincial.	Gestión	11/04/1990	02/02/1993
Tributaria de Alicante					
<i>Suma Gestión Tributaria</i>				03/02/1993	03/03/1993
<i>Suma. Gestión Tributaria. Diputación de Alicante</i>				04/03/1993	-

Fuente: BdD de Entidades Locales del Ministerio de Economía y Hacienda. <https://serviciostelematicos.dgcfel.meh.es/BDGEL/asp/HistoricoNombres.aspx>. Fecha consulta: 06/06/2011

3.2.2.4 El consenso político

Si se describe la organización como una entidad que funciona en base a varios sistemas de influencia: autoridad, ideología, experiencia y política (MINZTBERG,

²⁶⁴ Parece razonable, que la protección de la marca *Suma* se quisiera ampliar a dichas clases. De esta forma, *Suma* tiene el monopolio de para el uso exclusivo de esta denominación en todos aquellos productos de la clase 09 como: aparatos e instrumentos científicos, náuticos, geodésicos, fotográficos, cinematográficos, ópticos, de pesar, de medida, de señalización, de control (inspección), de socorro (salvamento) y de enseñanza; aparatos para la conducción, distribución, transformación, acumulación, regulación o control de la electricidad; aparatos para el registro, transmisión, reproducción del sonido o imágenes; soportes de registro magnéticos, discos acústicos; distribuidores automáticos y mecanismos para aparatos de previo pago; cajas registradoras, máquinas calculadoras, equipos para el tratamiento de la información y ordenadores; extintores.

En concreto también están protegidos los programas de ordenador y el software de todas clases cualquiera que sea su soporte de grabación o difusión, es decir, grabados en soporte magnético o descargados de una red informática remota.

Además también se encuentran protegidos los servicios que presta la entidad para las siguientes clases: 35 Publicidad; gestión de negocios comerciales; administración comercial; trabajos de oficina. En lo que se refiere a: la ayuda en la explotación o la dirección de una empresa comercial como la ayuda en la dirección de los negocios o funciones comerciales de una empresa industrial o comercial, así como los servicios de empresas de publicidad que se encargan esencialmente de comunicaciones al público, de declaraciones o de anuncios por todos los medios de difusión y en relación con toda clase de mercancías o de servicios. La clase 38: telecomunicaciones y, la clase 41: Educación; formación; esparcimiento; actividades deportivas y culturales, que abarcaría todos los servicios de presentación al público de obras de arte plástico o de literatura con fines culturales o educativos.

1983:378), sería el poder político el que genera más alto grado de controversia y desconfianza²⁶⁵, pues a menudo se percibe la actuación del sistema político sobre la organización como reflejo de un poder técnicamente ilegítimo, a veces debido a los medios que se vale o bien por los fines que promueve²⁶⁶. Sin embargo, “el sistema político es necesario en una organización para corregir determinadas deficiencias en sus otros sistemas legítimos de influencia, especialmente para dar lugar a determinadas formas de flexibilidad inhibidas por esos otros sistemas”(MINZTBERG y QUINN, 1993:421). Tanto es así que, para estos autores, tanto la política como la propia organización política desempeñan un papel funcional en la vida y desarrollo de la institución en cuanto promueven las siguientes condiciones.

a) Primero, la política como sistema puede actuar en sentido darwiniano, para asegurar así que los miembros más fuertes de la organización sean conducidos a posiciones de liderazgo, pues el juego político puede servir de prueba para una selección de los líderes más capacitados dejando al margen a los meros instigadores.

b) Segundo, la política al condicionar a sus responsables a luchar por aquello que consideran justo y adecuado, animan a proyectar la esencia democrática en el seno de la organización, permitiendo así que todos los aspectos de los asuntos (o al menos los que tienen más proyección) sean debatidos de forma abierta. Por otra parte, los otros sistemas de influencia (autoridad, ideología o experiencia) sólo promueven el ámbito que están representado (directivos, ideas o grupos de expertos).

c) Tercero, es considerado como un elemento fundamental para dismantelar el efecto de “resistencia al cambio”, pues una nueva visión política permite romper los bloqueos que normalmente devienen de los sistemas legítimos de influencia.

²⁶⁵ Por el contrario, la autoridad, la ideología y la experiencia pueden considerarse legítimas en cierto sentido: la autoridad porque emana de un poder legalmente sancionador; la ideología porque representa las creencias e ideas de la colectividad; y, la experiencia se basa en un poder que se puede certificar de manera oficial (MINZTBERG, 1993: 416).

²⁶⁶ La influencia disfuncional de la política en las organizaciones se refleja en la abundancia de referencias de tono despectivo y condenatorio que podemos encontrar: suele asociarse a confusión, engaño, favoritismo, manipulación y corrupción. La política puede generar divisiones y es costosa, hace que se consuman energías que se podían dedicar a otras operaciones, e incluso puede llevar a aberraciones pues puede ser utilizada para mantener en el poder sistemas rebasados, introducir otros sin justificación o paralizar la organización hasta que el funcionamiento efectivo se paralice y nadie se beneficie (VALLES, 2007: 18). Aunque son comprensibles los argumentos que someten a la política a un juicio condenatorio, no hay que olvidar que los elementos sobre los realiza su actividad son la legitimidad (para conseguir el poder y/o influir sobre éste), el elemento integrador, pluralista y consensual (en un constante proceso de búsqueda de acuerdo y definiciones comunes) y, el organizativo (para ordenar las relaciones de los ciudadanos con la sociedad) (URIARTE, 1997: 22).

d) Cuarto, el sistema político puede facilitar el camino hacia la ejecución de decisiones, cuando los administradores se valen del juego de la política, convenciendo, negociando y formando alianzas para la llevar a cabo las decisiones que desean tomar.

Si la cultura corporativa que se circunscribe a la primera reforma modernizadora del organismo autónomo, obedece a una planificación estratégica de la organización, también está sometida a los condicionantes del sistema político de su entorno, que fomentan y consolidan el cambio (ARELLANO, 2004). Dado que el concepto de planificación estratégica puede entenderse como herramienta o como proceso, inmerso en un entorno con unas determinadas tendencias, la planificación como herramienta requiere de un consenso político (PORTER, 1987). En definitiva, se considera que el consenso de los agentes es un elemento fundamental para que una estrategia tenga éxito.

Por razón de su competencia, los cambios funcionales en el organismo autónomo requieren de la aprobación por las instancias políticas. La primera petición, la trasladó el director del organismo a los órganos de gobierno, el Consejo de Administración, que a su vez lo elevaría al Pleno de la Diputación (artículo 7 de los Estatutos de 1990, publicados en el BOPA el 28 de abril, nº 96). Pero este comportamiento “politizado” no supone más que un mero trámite o requisito administrativo. Lo que realmente pone el énfasis es el acuerdo de las élites políticas provinciales con todos los agentes implicados sobre el modelo de funcionamiento del organismo encargado de la gestión tributaria local por delegación. Este consenso político es una de las claves del éxito y posterior consolidación del organismo y, se gestionó de tal forma que las ejecutivas y los presidentes de los dos principales partidos en Alicante (Partido Socialista y Partido Popular) pactaran llevar a cabo el modelo que se estaba implantando independientemente de quien gobernase. Dicho acuerdo, se hace por lo demás extensible a los Ayuntamientos que han delegado la gestión de competencias en el mismo sentido²⁶⁷. Las negociaciones y entendimiento se fundamentaron sobre unos

²⁶⁷ Conviene recordar a los profesores Enrique Álvarez Conde y Rosario Tur cuando afirman que “la neutralidad política de la Administración no debe suponer una asepsia valorativa, ya que, como poder público que es, se encuentra sujeta a la Constitución y al ordenamiento jurídico”. Complementariamente, también entienden que la neutralidad administrativa del Gobierno, supone la no injerencia de éste en los asuntos de la Administración, salvo los que le competan por su propia función de dirección (ÁLVAREZ CONDE y TUR AUSINA, 2013: 647). En este sentido, el consenso político de *Suma* también se extiende a las relaciones neutrales entre el gobierno y la administración del organismo autónomo.

principios pragmáticos al tiempo que de confianza y generosidad por ambas partes. Por último, el factor de inestabilidad sobre el apoyo político del cambio de modelo quedó solventado con los acuerdos alcanzados por el Pleno de la Diputación Provincial presidida por D. José Antonio Mira-Perceval²⁶⁸.

De tal forma, quedó constituida *Suma Gestión Tributaria* como organismo autónomo provincial con personalidad jurídica propia e independiente, plena capacidad jurídica, patrimonio y tesorería propia así como autonomía económica y de gestión para el cumplimiento de sus fines.

En definitiva, la finalización de la etapa de introducción de *Suma* y su posterior arraigo en la sociedad, se vincula con la consolidación del cambio corporativo, a través del cual se materializan las principales aportaciones novedosas que hace el organismo autónomo a la gestión tributaria.

3.3 La segunda etapa: *Suma, Gestión Tributaria* Diputación Provincial de Alicante (1994-1999)²⁶⁹

3.3.1 La caracterización de la fase de crecimiento

Manteniendo el esquema que se plantea para el ciclo de vida del producto (LEVITT, 1965: 4), las líneas que caracterizan la fase de crecimiento en una organización son las siguientes:

a) El aumento del tamaño del mercado, que puede ser debido por un animoso impacto del producto novedoso y por la consolidación de un automatismo de fidelidad en las segundas y posteriores adquisiciones, lo que en cualquiera de los casos provoca un fuerte y rápido crecimiento de las transacciones, que requerirá una

²⁶⁸ Nótese como tras las elecciones municipales de mayo de 1995 se produce el primer cambio de Gobierno en la Diputación provincial tras la constitución de *Suma Gestión Tributaria*, perdiendo el poder el PSOE en favor del Partido Popular, sin que este factor alterara la estrategia de modernización emprendida. El nuevo Consejo de-Administración estaba integrado por el Presidente de la Diputación, D. Julio de España Molla, Vicepresidente D. Miguel Ignacio Peralta Viñes y vocales D. Miguel Valor, D. Antonio Mira-Perceval y D. Juan Bautista Poveda Coves.

²⁶⁹ La decisión de acotar el intervalo de crecimiento de *Suma* al período comprendido entre 1994 y 1999, obedece en el inicio, al primer año natural de aplicación del cambio cultural del modelo y, en el final al momento en que se consolidan sus ejes de su modelo: organización, personal y tecnología. En cualquier caso, no hay que olvidar que como el sistema representa una realidad compleja se mantiene vivo y en constante movimiento.

planificación como consecuencia de este incremento (también esta fase puede ser denominada de aprobación al aumentar la ratio de conformidad entre los consumidores).

b) Las mejoras continuadas en la producción, que finalmente reportarán beneficios hasta llegar a su máximo.

c) Por todo lo anterior, aparece y se desarrolla la competencia. Los primeros competidores en aparecer son aquellos que se dedican a aplicar lo que ya funciona en el mercado (que se conoce en la terminología del management como “*used apple policy*”, la política conservadora de aquellas organizaciones que sistemáticamente evitan ser las primeras en captar una parte del mercado y permiten que sean otras las que canalicen la iniciativa de forma que, si la idea pionera funciona estarán alerta para ajustarse rápidamente. Su lema es “*the trouble of being a pioneer is that the pioneers get killed by the Indians*”, el problema de ser un pionero es que los pioneros sean asesinados por los indios y, obviamente nadie desea ser eliminado), también surgen los puramente imitadores (para Levitt, *carbon-copies* sería en términos de la tecnología de los años sesenta lo que actualmente conocemos como *copy and paste*—copiar y pegar) y finalmente, aquellos que incorporan mejoras funcionales y de diseño al producto inicial.

Consecuentemente, conforme a lo antedicho, el producto original debe crear y consolidar una imagen de marca diferenciadora, de tal forma que los consumidores prefieran su producto, bien porque aplica innovadoras tácticas de marketing y diseño que incentivan su consumo o bien porque sea capaz de ofrecer mejor precio o distribución. El propio incremento de la tasa de aceptación sobre el consumo abre nuevos canales de distribución y, posiblemente genere una exagerada impresión de éxito, lo que incentiva la aparición de una cantidad creciente de competidores. En este caso, la organización pionera, para limitar y frenar la actividad de la competencia puede plantearse disminuir sus márgenes de beneficios, de cuota de mercado o bajar los precios pues posiblemente el innovador pueda permitirse estas posibilidades.

d) El objetivo básico de esta fase, es conseguir la fidelización de sus clientes.

e) La longitud y el progreso de la fase de desarrollo de mercado, depende a su vez, de la complejidad del producto o servicio, de su grado de novedad, de su acomodo a las necesidades de los clientes y de la presencia de competidores con capacidad de absorber parte de la cuota de mercado.

Resulta sencillo extrapolar las características de la fase de desarrollo, al caso de una organización pública en general y, para *Suma* en particular.

En lo que se refiere a la asimilación del modelo de *Suma* se pueden considerar los siguientes aspectos:

a) La conformidad del modelo de organización y de los principios fundamentales para transformar las organizaciones:

“Durante la fase de crecimiento rápido de la organización, las responsabilidades de la dirección que afectan a las exigencias internas (como las relacionadas con los recursos humanos, la motivación, la organización del trabajo, la asignación de recursos o la coordinación) pasan a ser tan importantes como las exigencias externas” (YUKL, 2008:39).

Un aspecto esencial en la consolidación del cambio interno que ha contribuido enormemente a la admisión del modelo en la fase de crecimiento y posteriores, ha sido la permanente búsqueda y puesta en marcha de mecanismos de identificación corporativa para afianzar el sentido de pertenencia y mejora en los empleados de la organización. Entre estas acciones se destacan la realización de eventos en los que los empleados se conocen entre sí y en los que refuerzan los valores humanos de la organización como: los Foros, Aniversario de *Suma* (Santa *Suma*), Vino de Navidad o Eventos de Departamentos y Oficinas.

b) El beneplácito de los servicios que presta la organización, *Suma*, por los clientes Ayuntamientos:

Por una parte, se incrementa del tamaño de mercado debido al crecimiento de los Ayuntamientos que deciden delegar la gestión.

Tabla VIII.13 Evolución de las delegaciones de los Ayuntamientos (1994-1999).

	1999	1998	1997	1996	1995	1994
Ayuntamientos que tienen delegados todos los tributos	130	129	127	122	120	119
Ayuntamientos que tienen delegados sólo IBI e IAE	8	9	11	14	15	16
Total delegaciones	138	138	138	136	135	135
Ayuntamientos no delegados	3	3	3	5	6	6
Total Ayuntamientos de la provincia	141	141	141	141	141	141

Fuente: Memoria *Suma* 2000: 29.

Además, este organismo tiene capacidad para asumir nuevas actividades y decide ampliar la oferta de servicios a los Ayuntamientos y, extienden las competencias inicialmente delegadas.

En este sentido, desde sus inicios, *Suma*, dedica grandes esfuerzos al desarrollo de un entramado tecnológico en red que permita la conexión de oficinas, generando en sí mismo un único sistema interconectado. En cualquier caso, es a partir de 1997 cuando este objetivo se alcanza en mayor medida con la aplicación de los entornos de la Web y el email (es precisamente en 1997 es cuando llega Internet a las Administraciones Públicas²⁷⁰). También, se amplía el número de oficinas bancarias para el pago de tributos en la vía ejecutiva.

²⁷⁰ Aunque Internet o la denominada World Wide Web, nace en la década de los sesenta en estados Unidos con fines de logística militar, sus posibilidades no se contemplan para la administración pública española hasta que la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común 30/1992, de 26 de noviembre, apostó decididamente por la tecnificación (Exposición de Motivos, Apartado Quinto). Parece probado que la primera administración española en utilizar las redes telemáticas fue la Tesorería de la Seguridad Social en un procedimiento denominado *Remisión Electrónica de Documentos* (Red), en 1995. Rápidamente, el uso de las Webs y del e-mail se hace extensible al resto de administraciones, de forma que durante el año 1997, prácticamente todas las administraciones, a excepción de las locales que sufrieron un retraso cuantitativo y cualitativo, disponían de páginas Webs e incorporaron el e-mail como instrumento habitual en el trabajo (LORENZO, 1998).

Tabla VIII.14 Resumen de las nuevas actividades de Suma (1994-1999).

Período	Nuevas actividades que se desarrollan:
1994	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevos servicios de asistencia informática a los Ayuntamientos: <ul style="list-style-type: none"> a) Se instala una conexión en red en todos los Ayuntamientos para consulta de datos y para su gestión por parte de los técnicos. b) Apoyo en formación e información a los técnicos municipales. c) Desarrollo de una aplicación informática contable con la empresa GESEIN. - Sobre asesoramiento económico: <ul style="list-style-type: none"> a) Se desarrolla una contabilidad para municipios inferiores a 5.000 habitantes. - Sobre otras cuestiones: <ul style="list-style-type: none"> a) Se amplían competencias en revisiones catastrales. b) Normalización y publicación de ordenanzas fiscales de toda la provincia. c) Surge el Proyecto de atención al contribuyente extranjero. - Financiación de la Generalitat Valenciana para fomento del empleo e inversión en aplicaciones informáticas.
1995	<p>Aparecen las operaciones relacionadas con los contribuyentes extranjeros.</p> <p>Concepto ventanilla única: Administración única en el ámbito local.</p>
1996	<p>Proyecto de aplicación informática propia.</p> <p>Se comienza a gestionar la recaudación del IVTM.</p>
1997	<p>Aplicación informática propia, GESTA.</p> <p>Ampliación de la aplicación Web y email.</p> <p>Se extienden las competencias delegadas con el Ministerio de Economía y Hacienda (Dirección General del Catastro) en lo que se refiere a la Gestión Catastral referida a la tramitación de altas declaradas (Convenio de Colaboración en régimen de Prestación de Servicios de 4 de febrero de 1997).</p>
1998	<p>Gestión del padrón de IVTM de los Ayuntamientos.</p> <p>Primer estudio Sigma Dos sobre el conocimiento e imagen de Suma por la ciudadanía.</p>
1999	<p>La Diputación asume el servicio de asesoramiento a municipios.</p> <p>Se amplía para el IBI, la competencia de Certificación de Referencia Catastral (Resolución de la Gerencia Territorial del Catastro de Alicante de fecha de 20 de mayo de 1999).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias Suma 1994-1999.

c) El asentimiento con otras Administraciones con las que se relaciona:

Se asumen nuevas competencias:

- Con la FEMP: mantenimiento de actualización de padrones
- Con el Centro de Gestión Catastral: la gestión censal del IAE e IBI

d) La ciudadanía acepta el modelo para la gestión de sus tributos, a partir del conocimiento de su actividad.

En el entorno del nuevo modelo administrativo predominante durante los años 90, la NGP, que centra su mirada en el ciudadano como cliente y les otorga más poder (*empowerment*), la evaluación de los servicios desempeña un papel esencial (OLÍAS DE LIMA, 2001: 18-19). En ese contexto del que *Suma* no es ajeno, también desea extender los controles e indicadores de la calidad en la prestación de sus servicios tributarios.

Es por ello que, en el año 1998, para conocer mejor la percepción que tienen los ciudadanos de los servicios prestados y en aras de determinar las líneas estratégicas que les permitiera optimizar la calidad, decidió incorporarse a las consultas demoscópicas, con periodicidad bianual, confiando a Sigma dos su primer estudio sobre “Conocimiento e Imagen Corporativa de *Suma Gestión Tributaria* y Calidad de los servicios prestados”.

Durante el intervalo temporal que ocupa la fase de crecimiento (1994-1999), tan sólo se había realizado un estudio, aunque tomaremos también en consideración el realizado en el año 2000, también por *Sigma Dos*, *Conocimiento e Imagen de Suma Gestión Tributaria*, pues resulta de utilidad para determinar la evolución de la aceptación y el conocimiento de las actividades que *Suma* desarrolla al final del período de referencia.

Las principales conclusiones que arrojan los estudios, parten de las premisas de un alto grado de implantación de la imagen corporativa (pues a final de siglo casi un 93% de la población encuestada identifica a *Suma* como la entidad encargada de la gestión y cobro de impuestos municipales) y, además, la valoración supera el aprobado (6,17 global en 2000 frente al 5,77 global en el año 1998).

Sobre el conocimiento, destaca el desentendimiento de *Suma* como organismo de la Diputación Provincial, sólo un porcentaje cercano al 20% en ambos estudios son capaces de identificar correctamente la entidad pública de la que depende su gestión. En cualquier caso, con porcentajes muy altos, los encuestados son capaces de reconocer los servicios que presta la organización, destacando de manera significativa: el envío y

cobro de recibos (del 82 % en 1998 al 94% en 2000); la información sobre los trámites a realizar en el pago de tributos (casi 83% y más del 85% en el siguiente); establecer e informar de las fechas para realizar los pagos (más del 75 % evolucionó superando el 85%) y, la asistencia en cuestiones tributarias municipales (que se mantuvo en algo más del 81%).

La valoración positiva se desagrega en la percepción de la organización como *pública, moderna, profesional, dinámica, muy cercana al usuario y agradable* porque más del 50% de los encuestados reconocen que la actuación de *Suma* permite ahorrarse gestiones innecesarias, que la información que ofrece a los ciudadanos sobre los impuestos municipales es muy aceptable, que cada vez se pierde menos tiempo y se hacen menos desplazamientos y, que transmite confianza y seguridad. Aunque el punto crítico de la evaluación del período de referencia es el tiempo de espera, que más del 42% de los usuarios considera excesivo. Por otra parte, algo más del 90 % de los encuestados reconocen que para cumplir con sus obligaciones tributarias locales acuden a las oficinas de *Suma* y sólo un porcentaje inferior al 10 % prefiere otras vías de relación como teléfono y correo postal²⁷¹, aunque los porcentajes, conforme pasa el tiempo y en los dos estudios que tomamos en consideración, se van balanceando tomando como preferencia evitar los desplazamientos (en 1998 más del 57 % hubiera acudido a la oficina aunque se hubiera podido realizar la gestión por otro medio frente al 51 % del 2000).

En cuanto a la valoración general de *Suma*, para aquellos que simultáneamente reconocen haber entrado en contacto directo con la entidad y conocer su publicidad, la calidad del servicio recibido durante el trámite de su consulta, influye casi el doble en su decisión final de valoración.

En conclusión, los resultados que se desprenden de los dos estudios *Sigma Dos* nos permiten establecer el grado de cumplimiento del criterio de aceptación por parte de sus clientes, en este caso los contribuyentes, durante el período de crecimiento de la organización está satisfecho.

En lo que respecta a la mejora de la producción, es una característica esencial de la fase de crecimiento, el estirón de la actividad de la organización y su consolidación en el espacio de mercado que ocupa (LEVITT, 1965; ADIZES, 1994; RAMIÓ, 1999). En este

²⁷¹ Nótese como en el año 1999, no estaba aún extendido el uso de Internet para que la ciudadanía se comunicara con la Administración Pública. Pues este período se ubica en la fase de mera presencia de Gobierno electrónico y, tanto es así que la interacción, si la hubiese, era unilateral (TRICAS, 2007).

sentido y durante el intervalo temporal tomado como referencia para el desarrollo de la organización, se toman en consideración las siguientes progresiones.

Tabla VIII.15 Volumen de actividad en voluntaria (1994-1999).

Volumen de actividad en voluntaria	1999	1998	1994
Importe al cobro (Millones de pesetas)	31.537	29.840	21.062
Nº de recibos al cobro	1.746.379	1.685.986	1.426.823
Importe cobrado (Millones de pesetas)	27.443	25.599	16.246
Nº de recibos cobrados	1.483.823	1.414.265	1.086.526
% cobro en importe	88,56%	85,78%	77,13%
% recibos cobrados	86,88%	83,88%	76,15%

Fuente: Memoria *Suma* 2000 y 1994.

Tabla VIII.16 La evolución de la recaudación voluntaria (1994-1999).

Porcentaje de recaudación voluntaria global	1999	1998	1997	1996	1994
Más del 90%	52	51	49	32	87
Entre el 90% el 80%	78	72	74	77	
Entre el 80% y 70%	6	13	12	25	40
Menos del 70%	0	0	1	1	4
Total Ayuntamientos	136	136	136	135	131

Fuente: Memoria *Suma* 2000 y 1994.

Sobre el volumen de la actividad de la recaudación en voluntaria, *Suma* a partir de los procedimientos creados para simplificar la gestión tributaria, no sólo ha conseguido gestionar más en base a la confianza depositada por sus clientes Ayuntamientos y contribuyentes sino que también lo hace con una mayor eficacia como demuestra, complementariamente, el cuadro evolutivo del porcentaje medio de recaudación voluntaria global.

En cuanto a impuestos, es el IBI el que presenta un mejor porcentaje de recaudación en voluntaria, seguido del IAE e IVTM. Este hecho tiene especial significado

pues como ya se ha descrito anteriormente, la principal fuente de financiación municipal la constituyen los impuestos directos y, con especial relevancia, el IBI.

Posiblemente, uno de los factores que han potenciado, sin duda, este incremento de la actividad recaudatoria, ha sido una efectiva y consolidada política de domiciliaciones bancarias (casi se duplican en el período de referencia) pues, las domiciliaciones no sólo facilitan la gestión de los ingresos a la organización sino que también consiguen reducir los costes derivados por su gestión, especialmente, el de las notificaciones.

Tabla VIII.17 La evolución de las domiciliaciones (1994-1999).

	1999	1998	1997	1996	1994
Nº de recibos domiciliados	699.271	639.754	570.212	488.061	395.048
% Sobre total de recibos	40,04%	37,95%	36,28%	33,29%	27,69

Fuente: Memoria *Suma* 2000 y 1994.

En cuanto a la recaudación ejecutiva, aunque se observan sustanciales mejoras, aún sigue siendo la tarea más difícil de desempeñar y la más costosa en la gestión tributaria, como representan las cifras de la recaudación.

Tabla VIII.18 La evolución de la recaudación ejecutiva (1994-1999).

Sobre el importe total de	1999	1998	1994
% Recaudación	30,10%	24,95%	28,84%
% Gestión	51,77%	52,32%	63,93%
Total (Millones de pesetas)	6.613	6.134	4.463

Fuente: Memoria *Suma* 2000 y 1994.

La disminución de los porcentajes de gestión en vía ejecutiva, ha de ser visto como algo especialmente positivo, pues gracias a la incesante labor del organismo autónomo se consigue trasladar todas aquellas actuaciones a los cobros voluntarios.

En definitiva, para la consecución de sus objetivos y obtención de resultados, inicialmente *Suma* contaba con los siguientes medios: personal, tecnología y recursos financieros.

a) El personal.

La consolidación de la plantilla a partir del diseño de una política de personal a adaptada a los requerimientos de la organización:

Tabla VIII.19 Evolución de la plantilla (1994-1999).

	1999	1998	1997	1996	1995	1994
Plantilla total	375	376	377	358	371	345

Fuente: Memorias *Suma* 1999 y 1997.

La política de personal emprendida en esta fase, fomenta el conocimiento interno y externo, y la profesionalización de sus empleados a partir de los programas de formación continua. Tanto es así que emprende una política de consolidación de la plantilla, que trata de minimizar el índice de rotación de sus empleados hacia el exterior pues se entiende como una vía de escape del personal formado y especializado (desinversión en formación). Todo lo relativo a la promoción, formación, evaluación, gratificaciones... es decir, toda la gestión de los recursos humanos, se tratará en el apartado de la política de personal (Capítulo XI. La política de personal).

b) La tecnología.

La principal novedad del desarrollo tecnológico durante esta fase es la implementación del aplicativo propio *Gesta* (en 1997), circunstancia que no condiciona que los datos de los últimos años no sean comparables con los primeros en los que el desarrollo informático se había adquirido a una empresa externa. En cualquier caso, el trabajo del desarrollo tecnológico se había basado en un aumento de la capacidad del proceso, en la mejora de los sistemas de almacenamiento tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, el establecimiento y extensión del sistema de conexión a través de Internet y, la integración de la cartografía digital como herramienta para la detección de omisiones en la información de los contribuyentes. Los buscados avances sobre las líneas trabajo expuestas son compatibles y simultáneos con las necesidad derivada de la seguridad de los datos que se manejan.

Cabe destacar que siendo la tecnología uno de los pilares organizativos del modelo de *Suma*, se encuentra inmersa en un proceso de actualización constante (su estudio detallado está contemplado en el capítulo XII, la tecnología aplicada a *Suma Gestión Tributaria*).

c) Los recursos financieros.

Los recursos económicos de *Suma*, conforme a lo estipulado en sus Estatutos, estarán integrados por: las aportaciones de la Diputación; los recursos derivados de la producción de su servicio; y otros legalmente atribuidos. Los recursos derivados de la producción de sus servicios se asimilan a los ingresos de *Suma* por la remuneración de la gestión tributaria y recaudación y, los beneficios financieros obtenidos por la administración de la banca local. Por otra parte, la organización comienza a plantearse nuevas alternativas que legalmente le corresponden para la obtención de ingresos con vistas a obtener la autofinanciación que se derivan de las aplicaciones de la información cartográfica digital y el desarrollo del software informático para la gestión tributaria, que pueda ser exportado o asimilado por otras organizaciones.

En cuanto al entorno en el que actúa, si bien la actividad de *Suma Gestión Tributaria* va más allá de la prestación de un servicio público, el enfoque tradicional del estudio de la Administración Pública no considera el análisis de la competencia a sus productos, prestaciones y servicios pues suele ser frecuente que éstos se ofrezcan en régimen de exclusividad²⁷² (PARRADO, 1996:44). Sin embargo, y a pesar que la LBRL (art. 85) señala que los servicios que impliquen autoridad, no podrán prestarse mediante gestión indirecta ni sociedad mercantil de capital exclusivamente social, en la gestión tributaria y recaudatoria puede darse la fórmula de lo que se conoce como “empresa asesora externa privada y/o colaboradora en el procedimiento tributario y recaudatorio municipal”²⁷³ (RUEDA, 2001:18) conforme a lo desarrollado ya en el

²⁷² Los *outputs* del sector público presentan algunas peculiaridades que deben ser consideradas: la mayoría de los *outputs* son servicios, la mayoría de sus servicios no están sometidos aún a la presión de la competencia, y los *outputs* de los distintos niveles de Gobierno producen efectos sociales permanentes (*outcomes*) (PARRADO; 1996:44).

²⁷³ La actividad que realizan estas empresas consiste en ofrecer una serie de productos para la Administración Pública como el asesoramiento técnico municipal en lo que se refiere al desarrollo de un software específico para la gestión tributaria y la asistencia económica. Si bien conforme al artículo 85.3 de LBRL, formalmente la tarea de recaudación y la que implica un contacto con los datos personales del contribuyente debería realizarla el funcionario municipal. Estas empresas privadas, algunas de las cuales asociadas a empresas financieras, han sufrido los avatares del mercado y en muchos casos han ido desapareciendo o han sido absorbidas por otras, entre las más importantes se destacan :

- Gestión Tributaria Territorial (GTT).
- T- Systems (que integra a TAO 2.0).
- Tribugest Gestión de Tributos AS (del grupo *La Caixa* y propiedad de GTT).
- Santiago Cucart SL.
- Indra.
- Otras empresas que han desaparecido son: PriceWaterhouse, Afina (de Caja Madrid).

apartado relativo al marco legal que puede adoptar la gestión tributaria local en España (apartado 2.2.2 del capítulo VI).

En cualquier caso, es destacable el hecho de coincidencia temporal entre los modelos de externalización de los servicios públicos de gestión tributaria y la teoría de modernización administrativa de la NGP. Además y, aunque la novedad por la aplicación de estas teoría hace que se expansionen las empresas de gestión externa a lo largo de todo el territorio nacional, no ocurre así en la provincia de Alicante²⁷⁴, neutralizando *Suma* lo que supondría la entrada de competidores y consolidando con éxito la premisa de la etapa de crecimiento que supone la concordancia con sus clientes mediante la cohesión de su cultura corporativa que transmite a su entorno externo que es una organización que se relaciona bien con la sociedad.

3.3.2 El reconocimiento del modelo de *Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante*

El crecimiento y consolidación de *Suma* que propulsaba el modelo de cultura corporativa implantado a partir de 1993, se fundamentaba en los siguientes pilares: liderazgo, flexibilidad, identidad corporativa y consenso político (Véase apartado 3.2.2 La gestión del cambio hacia una nueva cultura corporativa de este capítulo VIII).

En cuanto al liderazgo, cabe destacar que el cambio de director de la organización de D. Fernando Plaza a D. José Trigueros²⁷⁵, a finales de 1997, supuso una completa asunción del modelo implantado por parte del sucesor. El nuevo líder también marca su impronta aunque recogiendo el testigo de la misión ya clarificada de la organización y, sin intención de ruptura de los avances anteriores alcanzados²⁷⁶. D. José Trigueros

²⁷⁴En febrero de 1998, se constituyó la empresa *GTT Gestión Tributaria Territorial* especializada en el asesoramiento, consultoría, formación, colaboración en la gestión directa y diseño de sistemas de información en temas relacionados con la gestión tributaria y recaudatoria de las Administraciones Públicas". (http://www.gtt.es/ASPX/GTT/quienes_somos.aspx Fecha consulta: 25/04/2011). Como ellos mismos se definen, podemos comprobar que su ámbito de actuación y actividad es el mismo, que el de *Suma*, si bien, GTT no trabaja en la provincia de Alicante a pesar de tener sede en el municipio de la capital, pues parte del equipo directivo procede tanto de *Suma* como de la Diputación de Alicante. Esa empresa trabaja también en otras provincias, aplicando el modelo de *Suma*.

²⁷⁵ La Memoria de 1997, "Suma: un signo positivo", la edita y presenta D. José Trigueros.

²⁷⁶ En este sentido, durante el año 1998, la política de personal de *Suma* toma en especial consideración minimizar el índice de rotación del personal asociado al conocimiento pues, D. Fernando Plaza pasa a ser

asume por tanto las directrices del modelo implantado y adaptando su visión, presente y futura, de la organización a lo que consideraba con una imperiosa necesidad que radicaba en un potente impulso en el conocimiento y difusión externa de *Suma*²⁷⁷.

El modelo de *Suma* se puede representar en la siguiente figura que es la que D. José Trigueros denomina como “huevo frito”. En ella se simbolizan los tres ejes de la organización: la Tecnología, la Organización y los Recursos Humanos. “Sólo la acción combinada de estas tres fuerzas causará el correcto funcionamiento en la organización. Si uno de los vectores no está equilibrado, por ejemplo, es muy fuerte o muy débil, el modelo resultante será ineficiente. La visión de Suma es que la eficacia, la eficiencia en los costes y la calidad, son valores clave para hacer que los clientes, los municipios y otras organizaciones obtengan servicios de alto nivel” (GONZÁLEZ, GASCÓ y ANDARIAS, 2007: 109).



Figura VIII.3. El modelo de *Suma*

Fuente: Memorias *Suma*

Por otra parte, se continúa profundizando en el modelo flexible de las organizaciones adhocráticas propio de su juventud (MINTZBERG, 2002: 518). En cualquier caso, la configuración de la adhocracia se manifiesta en los parámetros de

gerente de Gestión Tributaria Territorial (GTT), una empresa privada con una actividad empresarial muy similar a la de *Suma*, por lo que es razonable que quisiera contar con sus trabajadores más allegados y que sabía que disponían del conocimiento de la actividad. Sin embargo, no se puede apreciar una importante huida del personal ante el cambio de director por lo que se entiende que el modelo de gestión y de trabajo iba a continuar en la senda marcada. El porcentaje de excedencia durante el año 1998 fue del 2,4% de la plantilla (Memoria Premio a la Gestión del Conocimiento 2007: 36).

²⁷⁷ Se quiere hacer notar que el liderazgo asumido por el nuevo director toma las características de los líderes productor, administrador, integrador y entrepreneur dependiendo del escenario o decisión que se tome (Véase la Tabla VIII.11 Dimensiones para valorar el liderazgo en la gestión del cambio corporativo).

diseño y funcionamiento de *Suma* y, más concretamente en el incremento de competencias delegadas por los Ayuntamientos, canalizando muchos dispositivos de enlace por todas las partes, la planificación de un desarrollo tecnológico propio y sofisticado al tiempo que complejo y dinámico para aplicar las NTICs a la gestión tributaria, la política de personal basada en la escasa formalización orgánica pero de gran nivel de especialización horizontal y con una tecnoestructura, bastante pequeña que se difumina en el trabajo de proyectos.

De cara al exterior, cobra especial relevancia la construcción de una imagen de marca fiable y moderna que se transmite no sólo por la calidad en su actividad profesional sino también en su relación en los ámbitos sociales: el deporte (*Suma* participa en programas de patrocinio deportivo), en foros de profesionales (Congresos *Suma* de expresión) además de los ya comentados programas de cohesión interna. Son característicos de esta etapa los esfuerzos para que la marca de *Suma* adquiera renombre.

Finalmente, forma parte del éxito de *Suma* el compromiso político con el modelo de cultura corporativa. Lo más ilustrativo de la confianza de la institución provincial en su organismo autónomo es el continuismo en la gestión emprendida tras los resultados de las elecciones locales y autonómicas de 1995²⁷⁸. Durante esta etapa de crecimiento de *Suma*, se produce un cambio política en la Comunidad Autónoma, y también en la provincia de Alicante, tras el vuelco de las elecciones autonómicas y locales, que llevaron al cambio de gobierno en la Diputación provincial y, por ende, del Consejo de Administración del organismo autónomo. Sin embargo, y a pesar de lo sucedido, el engranaje de la organización no va a apreciar cambios significativos externos en su funcionamiento, más allá de una modificación en los Estatutos²⁷⁹, que permitan intuir una nueva política directiva para realizar la actividad y, el organismo autónomo crece y evoluciona conforme a las pautas previstas en la implantación del modelo. Tan sólo es

²⁷⁸ De hecho no tendría sentido que Ayuntamientos gobernados por un color político determinado confiaran en *Suma* si no lo hace la misma institución que la soporta por un cambio de-Gobierno como consecuencia de una nueva configuración de las preferencias de los electores, que realmente no han tenido en cuenta la actividad de *Suma* en el momento de poner de manifiesto su elección. De hecho, no existe en absoluto el voto temático en este aspecto.

²⁷⁹ El BOPA publica el 3 de octubre de 1997, nº 228, los nuevos Estatutos del Organismo Autónomo *Suma Gestión Tributaria Diputación de Alicante*, aprobados por el Pleno de la Diputación Provincial el 18 de septiembre de 1993. Los cambios que se destacan se refieren al artículo 6 sobre el Consejo de Administración en el que se añade que “El Vicepresidente y los Vocales podrán ser sustituidos por ausencia justificada en las reuniones, por cualquier otro diputado Provincial de su grupo político”.

destacable el cambio, ya señalado, en la dirección de *Suma* a finales del año 1997, en el que Fernando Plaza González abandona su puesto y es reemplazado por José Trigueros Sellés. Por tanto *Suma* se consolida como institución local, en la que otras Administraciones Locales confían, con independencia de su color político y sin intención de posicionarse políticamente más que por su quehacer.

3.4 La tercera etapa: la madurez de Suma Gestión Tributaria de la Diputación de Alicante (2000-2013)²⁸⁰

²⁸⁰ El período escogido para la fase de maduración, obedece al criterio que considera que a partir del año 2000 es cuando se estabiliza el fuerte crecimiento de la organización y, se supone que se han alcanzado los objetivos iniciales. El año 2012 corresponde al final del período de estudio, pues considero que la organización aún permanece en la fase de madurez y no ha entrado en la de declive, conforme la valoración realizada por ADIZES. www.adizes.com



• Date: Sun, 20 March 2011
Name: Irene Belmonte
Company: " SUMA", GESTION TRIBUTARIA DIPUTACION DE ALICANTE

- From your responses to the Adizes Lifecycle Assessment Questionnaire, it appears that your organization is in the **Prime/Stable/Aristocracy** stage(s) of its lifecycle.

DEGREE OF ACCURACY

90%

- For a detailed description, analysis and prescriptions of success for each lifecycle stage, please click below.
- [The Lifecycles of Organizations](#)
- To gain further insights and application of the Adizes methodology, we highly recommend the following:
 1. Attend our **Mastering Change: Breakthrough to Prime workshop**.
 2. Invite Adizes to present our **lifecycle workshop at your company**. This workshop will be

3.4.1 Las pautas generales de la madurez organizativa

Coherentemente con el enfoque de ciclo de vida (LEVITT, 1965: 4), la fase de consolidación corresponde a la etapa más larga del producto y de la organización, en la que previsiblemente se produce una saturación del mercado, una estabilización de las transacciones y un descenso de los beneficios debido al incremento de la actividad de la competencia. Las características principales de esta etapa son las siguientes:

a) Progresiva reducción de la tasa de crecimiento: las posibilidades de crecimiento natural de las actividades se reducen y se limitan al incremento que deriva de la propia población.

b) Se generaliza la difusión y acumulación de conocimientos:

a') Desde el lado la demanda: los consumidores conocen mejor el producto y disponen de tal clase de experiencia que les permite valorar sus preferencias y necesidades sobre el producto. Esta actitud proactiva de los clientes puede provocar que competencia se desplace hacia una mayor atención a los costes o, a la prestación de nuevos servicios.

b') Desde la perspectiva de la oferta: la experiencia acumulada de los productores reduce las oportunidades de innovación, siendo éstas cada vez más escasas y con cambios menos radicales. La tecnología es conocida por todos los competidores de modo que es muy difícil adquirir ventajas tecnológicas significativas.

c) La intensificación de la competencia puede producir una merma en el atractivo de la industria y, el deterioro se manifiesta en un posible descenso de la rentabilidad. Es por ello, que dependiendo del producto, servicio o acuerdos entre organizaciones, la competición se pueda intensificar vía precio o buscando cada vez más sutiles y efectivas formas de diferenciación vía marca.

d) La fase de maduración de mercado puede pasar muy rápidamente, como si fuera el caso de una moda pasajera, o puede alargarse y estabilizarse durante generaciones.

Normalmente esta etapa, requiere además de una estrategia para hacer más efectiva la presencia del producto en el mercado, pues la organización prefiere mantenerlo

tailored to your organization's specific needs and will help you move faster through the lifecycle curve and avoid or cure the abnormal problems that could threaten your organization.

- If you are interested in these programs, please contact us at **805-565-2901** or send us an [e-mail](#).
- © Adizes Institute LLC 2002 -- All Rights Reserved

que lanzar uno nuevo; entre las estrategias se proponen las siguientes vías (LEVITT, 1965: 12):

a) Generar una política activa de producto estructurada y planificada a largo plazo, que prevea tanto la orientación del producto propio y del valor que genera a los clientes como las actividades y presiones de los competidores. Esta política se centra el mantener estable la demanda de forma que se consigan unos nichos de mercado, valores añadidos en productos, facilidades de pago o realizar pequeñas innovaciones que incorporen más funciones.

b) Desarrollar un plan a largo plazo que, compatibilizando el cuidado en el diseño y esfuerzo realizado, permita reiniciar el ciclo de vida del producto en el momento adecuado. El relanzamiento del producto en el mercado, en algunos casos, puede implicar un alto nivel de riesgo por lo que se deberá valorar su aplicación y, puede incluir aspectos como el cambio de fórmula que introduce nuevas cualidades, la introducción de nuevas características, la constatable mejora de la calidad e importantes y nuevas ventajas competitivas.

c) Adoptar una visión más amplia de la naturaleza del producto, que permita introducir actividades que estiren el mercado e incluso se incorpora la contratación por adelantado. La técnica de actualización suele ser presentada en numerosas industrias y equivale a ligeras modificaciones externas del producto para adaptarlo a los cambios de la moda y para evitar el hastío de los consumidores. Incluso el estiramiento del mercado se trata de lograr introduciendo nuevos hábitos de consumo o ampliando a otros segmentos del mercado.

3.4.2 Los indicadores de la madurez organizativa de Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante

La maduración organizativa de *Suma*, se observa a partir del comportamiento de los indicadores de crecimiento, generación de conocimiento y costes. También se puede contemplar en el cambio de liderazgo sin fisuras haciendo alarde de responsabilidad y coherencia organizativa. En este sentido, en el año 2007, la dirección es asumida por D. José López Garrido, quien transmite una nueva fórmula de comunicación externa, y tendrá

que adaptar la organización, a un entorno económico y social que nunca había afrontado, que es el de la crisis económica.

En este sentido, resulta indicativa la ralentización del crecimiento de la actividad realizada por *Suma*, alcanzando el pico del final de ruta.

Resulta evocador el siguiente texto elaborado por la propia organización sobre la consolidación de su crecimiento: “la labor de *Suma* excede los límites del modelo tradicional de recaudación, extendiendo su actividad a lo largo de todo el proceso de aplicación de los tributos locales, e incluso sobrepasando los límites estrictos de la gestión tributaria. Quizá por eso resulta complicado acotar esta actividad, máxime cuando los resultados cuantitativos, continúan con su tendencia de moderado pero sostenido aumento. Un incremento que se constata en los resultados de las relaciones con los distintos públicos: contribuyentes, Ayuntamientos, Comunidades de Agua, entidades colaboradoras, empleados de *Suma* y público en general” (Memoria SUMA’06: 9).

El tratamiento de esta perspectiva de sostenido pero mantenido crecimiento durante esta etapa, se va a sustentar en una serie de advertencias o señales (todos ellos extraídos de las memorias *Suma* de los años considerados) como: a) el número de Ayuntamientos que continúan delegando la gestión de sus tributos al organismo provincial; b) el volumen total de ingreso que éste consigue obtener; c) el volumen de padrones que gestiona; e) los datos que confirman el incremento de la recaudación voluntaria; f) la tendencia de las domiciliaciones bancarias y; por último, g) la recaudación ejecutiva.

En cuanto al indicador de las delegaciones de los Ayuntamientos, se extrapola lo ya comentado anteriormente, y se demuestra que, en 2010, todos los municipios de la provincia, habían confiado la delegación de la gestión de sus tributos en *Suma*. También es destacable que la gran mayoría de los municipios, optaran por delegar todos los tributos (casi el 98 % en 2010).

Tabla VIII.20 Evolución de las delegaciones de los Ayuntamientos (2000-2011).

	11	10	09	08	07	06	05	04	03	02	01	2000
Aytos con delegación de todos los tributos	139	137 ²⁸¹	136 ²⁸²		133 ²⁸³	132 ²⁸⁴	131 ²⁸⁵					130 ²⁸⁶
Aytos delegados sólo IBI e IAE	1 ²⁸⁷		2 ²⁸⁸		5 ²⁸⁹	7 ²⁹⁰	8 ²⁹¹					8 ²⁹²
Total delegaciones	141		140					139			138	
Aytos que no delegan	0		1 ²⁹³					2			3 ²⁹⁴	
Total Aytos	141											

Fuente: Todas las memorias desde el año 2011 al 2000.

²⁸¹ Además en 2010 Suma gestiona también la recaudación voluntaria en Elche de IBI, IAE, IVTM y Vados.

²⁸² Todos excepto: Alicante (sólo ejecutiva), Elche (sólo ejecutiva, inspección del IAE y gestión de sanciones de tráfico), Alcoy, Santa Pola, Crevillente, El Castell de Guadalest, El Ráfol d' Almúnia y Jávea.

²⁸³ Todos excepto: Alicante (sólo ejecutiva), Elche (sólo ejecutiva, inspección del IAE y gestión de sanciones de tráfico), Alcoy, Santa Pola, Crevillente, El Castell de Guadalest, El Ráfol d' Almúnia y Jávea.

²⁸⁴ Todos excepto: Alicante (sólo ejecutiva), Elche (sólo ejecutiva, inspección del IAE y gestión de sanciones de tráfico), Alcoy, Santa Pola, Crevillente, El Castell de Guadalest, La Vall del Aguar, Adsubia, Sanet y Segrels, El Ráfol d' Almúnia y Jávea.

²⁸⁵ Todos excepto: Alicante (sólo ejecutiva), Elche (sólo ejecutiva, inspección del IAE y gestión de sanciones de tráfico), Alcoy, Santa Pola, Crevillente, El Castell de Guadalest, Adsubia, Sanet y Segrels, y El Ráfol d' Almúnia y Jávea.

²⁸⁶ Todos excepto: Alicante (sólo ejecutiva), Elche (sólo ejecutiva, inspección del IAE y gestión de sanciones de tráfico), Alcoy, Santa Pola, Crevillente, El Castell de Guadalest, La Vall del Aguar, Sanet y Segrels, Altea, Orihuela y Jávea.

²⁸⁷ Alcoy.

²⁸⁸ Alcoy y Santa Pola.

²⁸⁹ Alcoy, Santa Pola, Crevillente, El Castell de Guadalest y El Ráfol d' Almúnia.

²⁹⁰ Alcoy, Santa Pola, Crevillente, El Castell de Guadalest, La Vall del Aguar, Sanet y Segrels.

²⁹¹ Alcoy, Santa Pola, Crevillente, El Castell de Guadalest, Adsubia, Sanet y Segrels, y El Ráfol d' Almúnia.

²⁹² Alcoy, Santa Pola, Crevillente, El Castell de Guadalest, La Vall del Aguar, , Sanet y Segrels, Altea y Orihuela.

²⁹³ Jávea.

²⁹⁴ Jávea, Adsubia y El Ráfol d' Almúnia.

Otro indicador a tener en cuenta es el volumen de ingresos, a partir de la recaudación, que sigue una continua pauta creciente.

Tabla VIII.21 La evolución de la recaudación (2000-2011).

Volumen total de recaudación por ejercicio	
	Total ingresado €
2010	635.156.512,67
2009	538.060.051,00
2008	504.469.257,69
2007	457.932.957,32
2006	435.463.843,31
2005	379.119.428,62
2000	244.473.693,70 Se han convertido a €

Fuente: Memorias de todos los años de referencia.

También se muestra el ajuste entre la actividad de la organización y los contribuyentes en los datos de la evolución de la gestión voluntaria de padrones; que es el siguiente:

Tabla VIII.22 Evolución de la gestión voluntaria de padrones (2000-2011).

	Importe al cobro	Nº recibos al cobro	Importe cobrado	Nº recibos cobrados	% cobro en importe	% recibos cobrados
2011	546.273.950,57	3.306.563	483.612.019,67	2.897.553	88,53	87,57
2010	532.614.583,30	3.271.519	473.678.745,64	2.864.978	88,93	87,58
2009	452.822.525,53	2.916.379	399.470.774,96	2.545.604	88,22	87,29
2008	418.220.476,62	2.820.269	372.085.836,48	2.486.296	88,97	88,16
2007	371.253.692,37	2.651.571	335.901.534,56	2.358.834	90,48	88,96
2006	348.058.722,14	2.539.036	314.877.143,50	2.254.021	90,47	88,77
2005	311.898.075,00	2.380.602	282.777.747,73	2.123.501	90,66	89,20
2004	277.904.735,46	2.193.231	250.873.326,30	1.952.309	90,27	89,02
2003	243.951.094,72	2.048.364	221.350.925,52	1.819.683	90, 74	88, 84
2002	243.518.620,25	2.012.183	220.047.809,61	1.781.681	90, 36	88,54
2001	226.945.697,07	1.940.342	203.754.880,57	1.704.562	89,78	87,85
2000	206.040. 865,2	1.808.043	182.465.224,11	1.570.819	88,56	86,88

Fuente: Memorias de todos los años de referencia. Nota: Los datos correspondientes al año 2000 y 2001 estaban reflejados en pesetas en las memorias y se han convertido en Euros para armonizar la tabla.

De esta forma, se observa que no sólo ha crecido el volumen de los recibos puestos al cobro, sino también lo que realmente se ha podido cobrar (tanto en porcentaje de recibos como el importe). Este importante hecho hace constar que en la provincia de Alicante, se trata de maximizar el principio de equidad y justicia, en el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, pues se minimizan las posibilidades de evasión y fraude.

Nótese como a partir de 2008, y como consecuencia de la crisis económica y financiera, se pone de manifiesto una disminución de los porcentajes del importe y recibos cobrados, lo que afianza la estrategia de Suma de planificar nuevos sistemas para facilitar el pago de tributos mediante la aplicación del Plan de Pago Personalizado a partir de ese año.

La distribución del número de Ayuntamientos según su porcentaje de cobro voluntario global y por conceptos muestra cómo los extensos instrumentos que dan facilidades a los ciudadanos para el pago de sus impuestos locales, se traslada a unos altísimos porcentajes de cobro en el período voluntario. Realmente, una media del 95 % de los municipios en el período considerado, consiguen recaudar más del 80 % de sus tributos en el período voluntario.

Tabla VIII.23 La distribución del cobro voluntario por Ayuntamientos (2000-2011).

	11	201	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
		0	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0
Más del 90%	65	68	63	77	94	92	99	100	98	93	93	75
Entre el 90 y el 80%	68	65	69	58	44	43	36	34	36	42	41	57
Entre el 80 y el 70%	4	4	4	3	0	1	1	2	2	2	3	4
Menos del 70%	2	2	2	0	0	2	2	1	1	0	0	0
Total Aytos	139	139 ₂₉₅	138 ₂₉₆	138	138	138	138	137 ₂₉₇	137	137	137	136 ₂₉₈

Fuente: Memorias de todos los años de referencia.

En cualquier caso, resulta destacable la disminución de Ayuntamientos que recaudan el nivel más alto a partir de la crisis del 2008. Si bien cabría plantearnos la

²⁹⁵ Todos los de la provincia excepto Alicante y Jávea.

²⁹⁶ Se añade a Alicante y Jávea, la excepción de Elche.

²⁹⁷ Otra excepción es la de Ràfol de Almunia.

²⁹⁸ Además, a los municipios anteriores se le añade, Adsubia.

pregunta sobre qué hubiera sucedido si éstos municipios hubieran recaudado sus tributos locales ellos mismos y, no hubiera existido la delegación. Trataremos de aproximarnos y dar una respuesta a esta situación, a partir de las evidencias organizativas y cuantitativas de las que disponemos. Previsiblemente y dada la eficaz estructura organizativa de *Suma*, que se muestra que en ningún ejercicio se reduce el volumen de recaudación (conforme Tabla VIII.21 Evolución de la recaudación 2000-2010), los ingresos finales que hubieran llegado a los arcas municipales hubieran sido considerablemente más escasos.

Para analizar los resultados por conceptos, se debe considerar el papel destacado del IBI pues así consta en el desglose de los ingresos que reciben las Haciendas Locales, de tal forma que *Suma* deberá centrar su actividad en los impuestos que deriven de un mayor importe al cobro.

Tabla VIII.24 Los resultados de recaudación voluntaria por conceptos (2000-2011).

% cobro	IBI	IAE	IVTM	Otros Ingresos Dcho. Público	Total
2011	89,12	94,10	83,26	89,04	88,53
2010	89,86	93,42	82,77	89,23	88,93
2009	89,00	90,64	82,87	88,52	88,22
2008	89,59	93,02	84,32	89,04	88,97
2007	91,43	95,12	84,21	90,52	90,48
2006	91,45	95,23	84,07	90,27	90,47
2005	91,47	95,24	85,60	90,23	90,66
2004	90,88	95,38	86,34	89,19	90,27
2003	91,55	96,40	86,41	88,50	90,74
2002	91,87	88,80	86,11	88,13	90,36
2001	91,41	88,47	85,32	86,15	89,78
2000	89,99	87,48	82,63	87,43	88,56
1993	78,10	73,70	73,50	76,20	76,80

Fuente: Memoria *Suma* 2008, '06, 2001 y 2000. Apartado de Resultados. Nota: Otros Ingresos de Derecho Público incluye Residuos Sólidos, Alcantarillado, Entrada de Vehículos, Agua Potable, etc., así como Ingresos de las Comunidades de Usuarios del Agua.

En el sentido antedicho, es interesante cotejar estos resultados de la recaudación voluntaria por conceptos impositivos con la Tabla VI.12, en la que se establece una comparativa de la eficacia recaudatoria de los impuestos municipales en Alicante con

respecto al total nacional (2005-2009). A partir de este último análisis, se comprueba que la eficacia recaudatoria de los impuestos municipales de la provincia alicantina, supera el total de la media nacional en todos los conceptos. Ocasionalmente se han producido algunas excepciones a esta máxima, en algunos períodos en lo que se refiere a los impuestos IIVTNU e ICIO, entendiéndose que éstos han sido los menos delegados a Suma por parte de los municipios.

En cuanto a las domiciliaciones bancarias, se observa un continuo y sostenido aumento a lo largo de toda la etapa, siendo éstas una de las herramientas que se utilizaron en la fase inicial para la consecución de lo que se denominada gestión tributaria integral y, que supone simplificar notablemente el proceso de gestión y mejorar la recaudación.

Tabla VIII.25Recaudación a través de domiciliaciones bancarias (2000-2011).

	Nº de recibos domiciliados	% de recibos domiciliados
2011	1.868.286	56,50
2010	1.839.216	56,95
2009	1.549.612	53,13
2008	1.462.190	51,85
2007	1.344.085	50,69
2006	1.270.597	50,04
2005	1.170.953	49,19
2004	1.058.090	48,24
2003	922.074	45,01
2002	860.666	42,77
2001	792.662	40,85
2000	749.002	41,43

Fuente: Memoria Suma 2010, 2009, 2008, '06, 2001 y 2000. Apartado de Resultados.

Se observa también un sensible incremento de las domiciliaciones del año 2008 al 2010, lo que considero inducido porque el Plan de Pago Personalizado²⁹⁹, tiene como requisito la domiciliación.

²⁹⁹ El Plan de Pago Personalizado, es un instrumento que utiliza Suma de cara a flexibilizar el pago de los tributos a la ciudadanía, permitiendo reingresos mensuales (o periódicos) a cuenta de la deuda estimada a través de una orden de cargo en cuenta en una entidad autorizada (art. 74 Ordenanza de Suma). Este instrumento se describirá en el apartado de Medidas para facilitar el cumplimiento de tributos de este mismo capítulo.

Para finalizar esta descripción de la evolución del crecimiento de la organización durante esta última fase vital, voy seguidamente a proceder a interpretar la evolución de la recaudación en el período ejecutivo, es decir, cuando el contribuyente no ha procedido al cumplimiento de sus obligaciones en el período legalmente habilitado para ello.

Entre los grandes retos que se planteaba *Suma* en la fase inicial, destaca la mejora de los procesos de la recaudación ejecutiva optimizando el coste y los resultados obtenidos. La recaudación ejecutiva suponía la actividad más costosa a desarrollar. Se observa, especialmente a partir de 2008, como consecuencia de la crisis económica, los porcentajes de la recaudación ejecutiva mantienen una tendencia decreciente. Este hecho, habría que completarlo con la evidencia que el total a gestionar en ejecutiva así como su pendiente inicial, no ha dejado de aumentar en todo el período. Así, no sólo los morosos sino también la cuantía que éstos deben, ha ido creciendo año a año. En consecuencia, aunque los porcentajes reflejan una sensible disminución, lo efectivamente gestionado y recaudado en ejecutiva, sigue manteniéndose en fase creciente.

Tabla VIII.26 La evolución de la gestión ejecutiva (2000-2011).

		% Recaudación	% Gestión
2011	Valores	28,26	39,59
	Importes	22,29	32,49
2010	Valores	31,30	40,28
	Importes	26,17	37,29
2009	Valores	34,54	44,71
	Importes	29,99	40,50
2008	Valores	35,12	48,82
	Importes	30,83	44,53
2007	Valores	37,71	49,28
	Importes	34,05	46,85
2006	Valores	39,60	51,55
	Importes	34,75	49,54
2005	Valores	37,48	48,76
	Importes	33,40	46,21
2004	Valores	36,64	50,51
	Importes	33,24	49,51
2003	Valores	34,60	47,86
	Importes	29,69	46,02
2002	Valores	31,98	47,99
	Importes	27,97	46,72
2000	Valores	35,15	59,38
	Importes	31,59	55,04

Fuente: Memorias Suma 2011, 2009, 2008, '06, 2005 y 2000. Apartado de Resultados. Los porcentajes están calculados sobre el total a gestionar (pendiente inicial más los cargos en ejecutiva durante el ejercicio).

La segunda de las características de esta etapa de maduración, es la generación de conocimientos de Suma. La generalización de los conocimientos asociados al desarrollo de la gestión tributaria, se relaciona con la diversificación de su actividad en el sentido que, la asimilación e interiorización de la gestión realizada, permite a la organización incorporar nuevos productos que surgen de las nuevas necesidades del

mercado y, por otro lado, también mediante la colaboración, la transferencia del capital intelectual hacia otras organizaciones dedicadas a la gestión tributaria municipal.

La asunción de nuevas gestiones tributarias son consecuencia de la creación de nuevas tasas y delegaciones como: la Tasa de Telefonía Móvil³⁰⁰, la Tasa de Cajero Automático, las sanciones de tráfico, Adenda PDA, las cuotas de urbanización o la gestión de las sanciones administrativas, entre otras.

Durante la fase de consolidación de la organización, se van a extender los procesos de generación de ayuda externa, de tal forma que, para rentabilizar la innovación realizada se exporta el modelo o parte de los conocimientos adquiridos a otros municipios, que se concretan en las actividades de *Benchmarking* en distintas variantes, que serán extensamente detalladas en el apartado 3.3 de Colaboración con otras Administraciones Locales, aunque para ilustrar el contenido de la experiencia de compartir y transferir conocimientos se nombran algunas acciones.

a) En materia formación, se aprovecha la preparación de los contenidos de los cursos para impartirlos en otras organizaciones fuera de la provincia de Alicante mediante la firma de convenios marcos para la formación³⁰¹.

b) En la actividad de consultoría, equipos de técnicos de *Suma* asesoran a otras instituciones³⁰² en la implantación y desarrollo eficiente de un modelo de gestión y recaudación de los tributos municipales.

³⁰⁰ La Comisión de Fiscalidad de la FEMP, recomienda su aplicación a los Ayuntamientos en 2007. A finales de 2010, 102 Ayuntamientos habían delegado en *Suma* la Ordenanza de la Telefonía Móvil, y sólo 10 de los que sí se habían acogido a la ordenanza de telefonía móvil no habían delegado en *Suma* (Memoria *Suma* 2010).

³⁰¹ Entre algunos ejemplos de convenios suscritos en materia de formación se destacan: con el Ayuntamiento de Majadahonda el “Curso de recaudación ejecutiva”, con el Organismo Autónomo Provincial de Jaén el “Curso de Plusvalía”, con el Cabildo de Gran Canaria (VALORA) los cursos de “Gestión del IBI”, de “Gestión catastral” y “Recaudación”, con la FEMP “Cursos en materia catastral e IBI” (Memoria Premio a la Gestión de Conocimiento 2007: 38). A nivel internacional, se puede destacar el proyecto InterGesTRib, liderado por *Suma* junto con el Instituto británico de ingresos públicos y tasación, cuyo objeto es facilitar el intercambio de experiencias formativas en la tributación local. Su antecedente ha sido el también programa europeo TICS Project (Training of Trainers in Customer Services in the Public Sector, Formación de Formadores para los Servicios Públicos de Atención al Ciudadano) en el que ambas instituciones compartieron experiencias formativas (2009-2010). La experiencia pionera interinstitucional e internacional fue el Programa europeo DACSSILTAX, ejecutado desde 2005 a 2007.

³⁰² *Suma* ha realizado actividades de consultoría con la Agencia Tributaria de Madrid (ATM) dependiente del Ayuntamiento de la capital, con el Organismo Tributario del Ayuntamiento de Majadahonda (OALGIP), con el Cabildo de las Palmas de Gran Canaria (VALORA) y, a nivel internacional con la Asociación Nacional de Municipios de Portugal ha firmado un acuerdo de asistencia técnica en materia tributaria (Memoria Premio a la Gestión de Conocimiento 2007: 38).

c) En el ámbito tecnológico, la adaptación del aplicativo informático de *Suma* a la construcción de portales tributarios en el Organismo tributario del Ayuntamiento de Majadahonda (OALGIP), con el Cabildo de las Palmas de Gran Canaria (VALORA) y, más recientemente con el organismo de recaudación de la Diputación de Albacete, será extensamente detallado más adelante en el apartado de Benchmarking.

Para finalizar la caracterización de esta etapa en la que Suma se encuentra posicionada en los momentos de redacción de esta investigación, resulta conveniente considerar la evolución de los costes.

En este sentido y aunque Suma no tiene competidores de la actividad que realiza en la provincia de Alicante, la etapa de estabilidad, permite compatibilizar el mantenimiento de estándares de calidad con una reducción de costes para sus clientes, los Ayuntamientos, como consecuencia, por un lado, de las economías a escala que generan el conocimiento y la profesionalización de la gestión tributaria y, por otro, del estricto control de gasto asociado a los procesos que, de forma conjunta permiten desarrollar un ahorro en la gestión que, la organización puede repercutir disminuyendo los costes. De esta forma, con la calidad y el descenso del importe cobrado por su gestión, Suma consigue consolidar y afianzar su relación con los Ayuntamientos (que se desarrolla en el capítulo XI sobre calidad en la organización).

El indicador utilizado para medir los costes de la gestión tributaria, es el del porcentaje medio correspondiente a la compensación económica global, sobre el total de los ingresos generados para el Ayuntamiento. Se observa que la evolución del coste medio de la contraprestación económica por el servicio a los Ayuntamiento desciende cada año, siendo posible esta menor repercusión en sus costes gracias a los incrementos en la recaudación.

Tabla VIII.27 La compensación económica media de los Ayuntamientos a *Suma* (2000-2011).

	Recaudación	Compensación económica	Porcentaje medio
2011	624.566.322,78	25.932.231,73	4,15
2010	611.006.807,86	25.719.340,76	4,21
2009	503.919.971,35	21.798.987,79	4,33
2008	479.379.930,26	23.015.859,11	4,8
2007	432.416.180,51	20.655.400,56	4,78
2006	412.995.494,12	19.104.396,00	4,63
2000	244.473.693,70	11.311.853,71	4,59

Fuente: Memorias *Suma* 2011 y 2009 (6.1 Servicio a los Ayuntamientos; 6.1.3 Reducción de costes). Nota: Los datos del 2000 se han pasado de pesetas a Euros.

En conclusión, el aumento de los ingresos por recaudación, permite a *Suma* disminuir el porcentaje que trasfiere a sus clientes, los Ayuntamientos, por la prestación del servicio de gestión tributaria, al tiempo que, como se observa a partir del gráfico anterior, también el organismo consigue aumentar su presupuesto, lo que le permite extender su proceso de actuación e incluso, plantearse la prestación de nuevos servicios. De esta forma, la estrategia corporativa por la actividad que lleva *Suma* se podría clasificar como la de “win – win”, en la que todos ganan³⁰³.

También ha habido un cambio sobre la contraprestación económica, que ha supuesto un menor coste para los Ayuntamientos. Consiste en la sustitución del porcentaje fijo sobre el principal (del 20 %) que se venía asignando hasta 2009 como compensación a la gestión tributaria y de recaudación de *Suma* por un porcentaje variable sobre este principal, que puede ser del 5, 10 o 20 %. Durante el último año de

³⁰³ De hecho, el Ayuntamiento de Elche, que se incorporó a finales de 2009 a la gestión voluntaria, consiguió aumentar sus recursos un 3,70% durante 2010, lo que supuso 3,5 millones de € de liquidez adicional (Memoria *Suma* 2010). Resulta curioso resaltar como algunos medios de comunicación local (La Verdad, 4 de abril de 2010) hicieron eco de alguna posible discrepancia de los ilicitanos de Elche por el hecho de que la transferencia de la recaudación voluntaria al organismo autónomo suponía adherirse al calendario que este tiene previsto, lo que suponía un adelanto del plazo para el pago. Se considera que esta reivindicación no tiene otros fines más que de propaganda o de distorsión por motivos políticos, pues no hay que olvidar que *Suma* facilita a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias mediante su adhesión a planes personalizados, lo que les ofrece muchas más ventajas que las que pueden obtener de su propio Ayuntamiento, que no puede ofrecerlas (Diario Información, 16 de diciembre de 2009).

2009 a 2010, los Ayuntamientos en un entorno de crisis financiera han conseguido reducir su coste en 4,2 millones €. (Balance *Suma* 2010: 3).

En otro aspecto complementario a los costes que tienen que soportar los municipios, en el año 2007, se formalizó el *Fondo de Cooperación Municipal* para atender los gastos relacionados con el artículo 26.1 LRHL de los 66 Ayuntamientos menores de 2.000 habitantes relacionados con los servicios públicos como el alumbrado público, el mantenimiento de cementerios, la recogida de residuos, la limpieza viaria, el abastecimiento de agua potable, etc. “Este fondo de cooperación, se constituye gracias a los buenos resultados obtenidos por el organismo derivado de las economías de escala obtenidas en la prestación de sus servicios. La eficacia de la gestión que *Suma* desarrolla dentro de su actividad se transforma, de esta forma, en una nueva fuente de financiación para aquellos municipios, que por su tamaño precisan de un apoyo específico” (Memoria *Suma* 09, apartado 6.1.2 Servicios a los Ayuntamientos: Fondo Provincial de Cooperación Municipal). La dotación asignada para el período 2007 al 2010 es de 1.023.000 euros lo que supone una aportación de 15.500 euros por Ayuntamiento.

Por último, también *Suma* tiende a reducir los costes que repercute los Ayuntamientos por los intereses derivados de los anticipos a cuenta de la recaudación voluntaria. Aunque la función de anticipos financieros se desarrolla en el apartado siguiente sobre Funciones y competencias y, en concreto el que trata la función de banca local y economía a escala de la provincia, la reducción de los tipos de interés presenta la siguiente evolución en los últimos tres años.

Tabla VIII.28 Evolución tipo de interés repercutido en los anticipos ordinarios (2008-2010).

Tipo de interés repercutido en los anticipos ordinarios	
2010	1,50%
2009	2,15%
2008	4,60%

Fuente: Balance *Suma* 2010.

En definitiva, las fuentes de financiación de *Suma Gestión Tributaria*, como Organismo Autónomo Administrativo, se encuentran resumidas en el siguiente detalle obtenido de la “Oficina Virtual para la coordinación financiera con las Entidades Locales” del Ministerio de Economía y Hacienda. Se observa como más del 85 % de sus ingresos

proviene de los servicios que prestan a otras Administraciones Públicas, el 13 % son ingresos derivados por sus actividades y servicios con el sector privado, y ni llega al 1% lo que recibe por subvenciones de otros organismos públicos. La capacidad de autofinanciación de Suma, queda pues más que desplegada en la siguiente tabla.

Tabla VIII.29 Las fuentes de financiación de *Suma Gestión Tributaria* (2007).

Ejercicio

Información según el artículo 27 del RD 1463/2007

Fuentes de financiación

1. Ventas de Bienes y Prestación de servicios dentro del Sector

Público

a. A la Entidad Local de quien dependen	<input type="text" value="0"/>	%
b. A otras Administraciones Públicas	<input type="text" value="85,59"/>	%
c. A empresas y Entes Públicos	<input type="text" value="0"/>	%

2. Ventas de Bienes y Prestaciones de Servicios al Sector

Privado

%

3. Transferencias y subvenciones recibidas

a. De la Entidad Local o de sus unidades dependientes	<input type="text" value="0"/>	%
b. De otras Administraciones y Entes Públicos	<input type="text" value="0,83"/>	%
c. De la Unión Europea	<input type="text" value="0"/>	%

4. Otros ingresos (especificar en su caso)

INGRESOS PATRIMONIALES, INGRESOS INDETERMINADOS, %

TRANSF. SECTOR PRIVADO

TOTAL

%

Fuente: BdD de Entidades Locales del Ministerio de Economía y Hacienda.
<https://serviciostelematicos.dgcfel.meh.es/BDGEL/asp/FuentesFinanciacion.aspx>. Fecha consulta:
 05/06/2011

3.5 Las pautas para evitar el declive de una organización

El momento de empezar a tomar medidas respecto a la decadencia de la organización es cuando todo parece estar marchando bien. Los períodos de prosperidad son los más adecuados para el crecimiento de la semilla del declive y, también para abonar el campo evitando que esta pueda llegar a germinar. La complacencia que engendra exceso de confianza y falta de atención es el peligro más grave que se cierne sobre la organización madura (STARBUCK, GREVE y HEDBERG, 1998: 427).

Las organizaciones de gobierno, no son ni inmortales ni irreductibles (LEVINE, 1999:721). Se advierte que la decadencia es inevitable a no ser que se tomen medidas deliberadas para prevenirla mediante una cultura de mejora continua, señalando algunos especialistas las 14 señales de alerta de decadencia de la organización (KREITNER y KINIKI, 1997: 563):

- a) Exceso de personal.
- b) Tolerancia de la incompetencia.
- c) Procedimientos administrativos engorrosos.
- d) Poder desproporcionado del staff, en el que los especialistas técnicos del staff dominan políticamente a los gestores en línea, a los que consideran poco sofisticados o excesivamente convencionales.
- e) Sustitución de la sustancia por la forma que implica que el proceso de planificación adquiere mayor importancia que los resultados que se logran.
- f) Escasez de objetivos claros y de puntos de referencia para tomar decisiones acertadas.
- g) Temor a las complicaciones y conflictos; pudiendo ocurrir que los ejecutivos que se consideraron progresistas pueden oponer resistencia a las nuevas ideas por temor a que afloren sus errores del pasado.
- h) Pérdida de comunicación eficaz.
- i) Estructura organizativa inadecuada.
- j) Los líderes tienen cada vez más necesidad de víctimas propiciatorias.
- k) Resistencia al cambio.
- l) Baja moral.
- m) Los grupos de intereses especiales son los más ruidosos.

n) Disminución de la innovación.

Los directivos que sigan de cerca estas señales tempranas de peligro de decadencia serán los que estarán más dispuestos a emprender una reorganización de manera oportuna y eficaz.

Por otra parte, pueden aparecer otros factores, relacionados con este descenso de la rentabilidad, que catalicen la fase del declive (PORTER, 2002: 356) como:

a) La infrautilización de la capacidad productiva que deviene de la asincronía de las inversiones realizadas en la fase de crecimiento con la ralentización de la demanda de la etapa posterior.

b) La limitación creciente a la posibilidad de cambio y desarrollo de nuevos productos y aplicaciones.

c) La propia madurez tecnológica puede acompañar a la estandarización del producto provocando un aumento de la competencia.

d) La difusión de conocimientos, tanto desde la oferta como desde la demanda puede aumentar el poder de negociación de clientes y proveedores, disminuyendo márgenes y endureciendo condiciones de producción.

Aunque el desenlace lógico de la fase de declive suele ser la desaparición de la organización, es comparativamente mucho más difícil el hundimiento de una organización pública que el de una la empresa privada. Los “factores que favorecen la larga vida de las agencias gubernamentales” son (RAMIÓ, 1999: 256-257 citando a KAUFMAN, 1976):

a) Reconocimiento estatutario. De igual forma que se reconoce la necesidad de una ley para poder crear una organización pública, también es necesaria una norma con rango de ley, o al menos, un acuerdo político para suprimirla. Esta exigencia legal puede favorecer la supervivencia de muchas instituciones públicas.

b) Protección por parte de la clase política. De alguna manera este criterio lleva implícito el anterior, en el sentido que según Kaufman los dirigentes políticos, o incluso los de la oposición cuando acceden al gobierno, tienden a proteger a la organización en riesgo.

c) La envergadura de los presupuestos públicos y sus mecanismos de revisión. Este factor aun siendo considerado como aleatoriamente casual, ayuda a la durabilidad de las organizaciones públicas pues, los órganos económicos de decisión de los que dependen no cuestionan tanto la adaptación de la institución a los objetivos de la sociedad, sino el grado de reducción o incremento de su presupuesto.

d) La independencia de algunas unidades administrativas. Las organizaciones que tienen una estructura organizativa más flexible y con un funcionamiento más autónomo, son controlables o incluso suprimibles, con menor facilidad.

e) La participación de las unidades administrativas en el juego de la política. Con el tiempo, se produce una inevitable identificación entre los empleados y la organización. En el momento que estos ven amenazados su puesto de trabajo, sus derechos adquiridos o su posición de privilegio, comienzan un juego político encaminado a la estrategia de la continuidad a base de pactos y búsqueda de aliados.

f) Sus contactos y apoyos en la sociedad civil. El mejor y más potente apoyo externo de una organización amenazada proviene de sus clientes, que no desean, ni perder ni moverse hacia un entorno de incertidumbre en la prestación de los servicios. Por ello, se crea una alianza entre unidad administrativa-cliente tan fuerte que, en la mayoría de los casos, los poderes administrativos no se atreven romperla.

g) El posible apoyo de un grupo de presión de base profesional³⁰⁴. Cuando el trabajo que desarrolla una organización está en riesgo de desaparición, los colegios profesionales vinculados a ese gremio luchan por el prestigio, influencia y puestos de trabajo de sus miembros que dominan o tienen influencia sobre una organización política clave.

No resulta complicado aplicar el enfoque de KAUFFMAN (1976) a *Suma*, como unidad organizativa de gestión tributaria de la Diputación Provincial de Alicante y, de hecho se pueden trasladar como algunas recomendaciones:

³⁰⁴ Los grupos de presión constituyen una categoría de actor político (VALLÉS, 2008) que a través de una organización articula las demandas a las que las autoridades o subsistema político deberían dar algún tipo de respuesta. En este sentido numerosos grupos de interés, forman *lobbies* para diseñar y aplicar estrategias sobre quienes adoptan decisiones gubernamentales (SODARO, 2006: 198). En este caso, nos estaríamos refiriendo a los lobbies de los Colegios Profesionales. Pero además, también merece señalar la posición de algunas Administraciones Públicas, y los Cuerpos de Funcionarios que las gestionan, pues aunque en teoría, formando parte del aparato institucional, tienen que velar por el interés general y no por intereses sectoriales, también pueden actuar a favor de sus propios intereses profesionales mediante un comportamiento de participación política de voz (quejas, manifestaciones, elaboración de alternativas, etc.) o de salida (boicot).

a) Los Estatutos de *Suma* 2007 contemplan la disolución del Organismo Autónomo (art. 26) por acuerdo del Pleno de la Excma. Diputación Provincial o por imposibilidad legal o material de realizar sus fines. Del estudio realizado hasta la fecha de la organización, parece altamente improbable que en un futuro próximo, se encuentre en que no puede realizar sus actividad³⁰⁵ ni que el Pleno de la Diputación decidiera disolverla pues tendría que ser su sucesora universal (art. 27) con lo que se encontraría de repente con un nuevo servicio que asumir y, ni que decir tiene que, implicaría una decisión contraria a los presupuestos de la doctrina administrativa de la Nueva Gestión Pública y de la Gobernanza.

b) El razonamiento anterior se completa con el consenso político durante el cambio de la cultura corporativa hacia el modelo de *Suma*, y que implica, la extensión del compromiso político de apoyo al modelo de organismo descentralizado de gestión tributaria sea quien fuera el que gobernase en la Diputación Provincial. La relevancia del servicio de gestión tributaria y recaudación en un marco de necesidad de financiación para los municipios que han ido asumiendo cada vez más competencias impropias y el diversificado mapa municipal, vislumbran la necesidad de un pacto político³⁰⁶ para realizar la actividad más allá de oportunismos u oposición política.

c) Efectivamente, el proyecto del Presupuesto del Organismo y sus cuentas anuales han de ser aprobadas por el Consejo Rector que lo elevará al Pleno de la Diputación Provincial (art. 7f) Estatutos de *Suma* 2007).

³⁰⁵ En este sentido, recuérdese que el apartado 2.4.1 de este mismo capítulo sobre los indicadores de la madurez organizativa de *Suma Gestión Tributaria Diputación Provincial de Alicante*, corroboran la buena salud de la que goza la actividad del organismo.

³⁰⁶ Para el caso particular de *Suma*, los principales partidos con representación en la Diputación Provincial, PP y PSOE, actuarían como *partidos cártel* (KATZ y MAIR, 1994), en el sentido que reproducen el cartel económico entre empresas. Se entiende por *cártel* (según el Diccionario de la Real Academia): Convenio entre varias empresas similares para evitar la mutua competencia y regular la producción, venta y precios en determinado campo industrial. De tal forma y a pesar de su aparente competencia, los partidos políticos cada vez se muestran más favorables a pactar con sus adversarios algunos temas básicos para no perder la situación de ventaja que comparten. De esta forma, se evita la entrada en el juego político de nuevos agentes de intervención alternativa. Aunque, por regla general la doctrina política asume que “el perjudicado por el cártel basado en acuerdos económicos y políticos es, en última instancia, el ciudadano” (VALLES, 2008: 371), esta teoría no sería aplicable al caso de *Suma*, pues esta circunstancia de estabilidad política transmite mucha confianza tanto a sus clientes (Ayuntamientos) como a los usuarios de los servicios.

d) *Suma* como Organismo Autónomo y, organización independiente y funcional ha de cumplir unos objetivos fijados por las autoridades legítimas conforme a principios propios de los poderes públicos (señalando especialmente la objetividad, concurrencia, publicidad, transparencia y eficiencia) así como un servicio a la ciudadanía.

e) Aunque *Suma* no se ha visto amenazada en ningún momento de su existencia, las propias unidades y responsables implicados en la actividad tienden a hacer uso políticamente del consenso y pactos, para asegurar la vida de la organización. Esta tendencia, que puede ser considerada legítima en el juego habitual de la política³⁰⁷, puede dificultar la comprensión de la cultura corporativa en el interior de la organización, por las personas que trabajan en ella, pues puede distorsionar la transparencia de las actuaciones así como la responsabilidad del por qué en la toma de determinadas decisiones estratégicas.

f) Los grandes defensores del modelo de *Suma* son sus clientes, los Ayuntamientos de la provincia, otras Administraciones Públicas (de ámbito estatal, autonómico o local) con las que colabora en la gestión y recaudación tributaria municipal y, los ciudadanos que han identificado el servicio de pago de impuestos fácil y amigable con la organización.

g) Los apoyos que recibe *Suma* desde los grupos profesionales estaría relacionado con su vinculación a la “extensa red de organizaciones amigas fruto de la sus buenas prácticas en congresos, reuniones, foros y conferencias” (Memoria Premio a la Gestión de Conocimiento 2007: 28).

A nivel estatal, *Suma* colabora con la Dirección General del Catastro, la Dirección General de Tráfico, la Tesorería de la Seguridad Social y la Agencia Tributaria y además ha servido como organización piloto para la implantación de nuevos productos y sistemas. También ha suscrito convenios con los Colegios Profesionales. Los convenios de colaboración con el Colegio Oficial de Notarios permiten que mediante una conexión

³⁰⁷ El concepto de política es extraordinariamente amplio y su concreción puede (y debe) contener todas aquellas actividades orientadas a participar en el poder y las que se desarrollan en un sistema de instituciones públicas dirigidas por valores de orden y equilibrio social (WEBER, 2010: 82-83). Por tanto, política (aplicada a nuestro caso particular) sería la aspiración de participar en el poder (controlando las personas y los recursos de la organización) a través de un sistema de instituciones con la finalidad de alcanzar unos valores y equilibrios comúnmente aceptados.

directa al aplicativo de Suma, éstos puedan consultar las deudas relativas a los municipios que han delegado su gestión. El Convenio con el Colegio de Gestores Administrativos, facilita también los servicios para la matriculación telemática (MATEGE).

Con la Administración Autonómica Valenciana, tiene suscrito el Convenio para la prestación de servicios de certificación de firma electrónica, lo que permite a *Suma* la gestión de los certificados digitales como autoridad de registro.

En el plano internacional, también colabora y participa en foros con organismos de gestión tributaria de otros países como la International Association of Assessing Officers (IAAO), Institute of Revenue Rating and Valuation (IRRV) del Reino Unido, International Property Tax Institute (IPTI) de Canadá, y el Lincoln Institute of Land Policy en EEUU. Complementariamente *Suma* acoge visitas de profesionales de la gestión tributaria de países como Reino Unido, Canadá, EEUU, Sudáfrica, China, Brasil, Dinamarca, Rumania, Siria, Colombia, etc.

A nivel nacional pero en el plano local, también colabora en acciones de formación, consultoría y/o adaptación del aplicativo informático con Ayuntamientos (por ejemplo Majadahonda) y Diputaciones (Cabildo de Gran Canaria).

Por otra parte, también tiene suscritos convenios de colaboración en materia de formación y transmisión de conocimiento con las dos Universidades Públicas de la provincia de Alicante.

Es evidente que las organizaciones, como seres humanos, deben adaptarse a los distintos cambios de su entorno para evitar así su propia decadencia. Si bien es cierto que determinados cambios pueden ser visualizados como amenazas (la entrada de competidores, la saturación del mercado o la pérdida de confianza de los clientes, entre otros) que pueden catalizar la etapa de declive, para Robert E. QUINN y Kim CAMERON (1983: 47), este momento se puede convertir en una oportunidad para la revitalización de la organización³⁰⁸. Es durante estos momentos, cuando la responsabilidad principal de la dirección consistirá en determinar las medidas precisas para adaptarse y sobrevivir. “Hay que identificar nuevas estrategias e influir en los miembros de la organización para que las apoyen, además de buscar los recursos financieros necesarios para la implementación de los cambios, restablecer la credibilidad frente a los agentes

³⁰⁸ De hecho, los autores combinan la representación china de la crisis que combina las dos figuras más simples, el símbolo del peligro y el símbolo de la oportunidad” Las crisis representan tiempos de peligros pero también son tiempos de oportunidades” (QUINN y CAMERON, 1983).

externos y adecuar la estructura de la organización a la nueva estrategia” (YUKL,2008,40).

Sobre estas líneas estratégicas, *Suma* entiende que debe diseñar su estrategia para extender su fase de madurez, o incluso revitalizarla, mediante el “desarrollo de nuevos productos y servicios gestados por la dirección, las autoridades delegantes y el público en general en un proceso de deliberación abierto” (ANDARIAS, 2009: 3 <http://www.epractice.eu/en/print/291957>, traducción propia). En la medida que la organización tenga éxito en estos nuevos caminos que se emprenden, se conseguirá retrasar la fase de declive.

a) La dirección elabora su plan estratégico cada año que se publica en el Informe anual. La continua revisión y planificación estratégica se diseña conforme a la información relevante que se obtiene de los diferentes públicos objetivos con los que se relaciona *Suma*, a saber: sus clientes, los Ayuntamientos y, los usuarios de sus servicios, los ciudadanos.

b) Los Ayuntamientos que han delegado las competencias tributarias proponen nuevos servicios en el Foro anual que *Suma* organiza con las autoridades políticas y técnicos locales. En cada Foro se evalúan también los resultados que se plantearon en el encuentro anterior, lo que implica que no sólo se produce un proceso de deliberación sino también de rendición de cuentas (accountability).

c) El público general puede transmitir sus sugerencias de mejora o de desarrollo de servicios. *Suma* ha articulado dos vías para captar las percepciones y actitudes de los usuarios ante los servicios prestados.

La primera alternativa a esta interrelación con el usuario de los servicios es el programa *Opina-Tu opinión cuenta*. Este programa se configura como un sistema de quejas y sugerencias, que permite a la organización conocerse mejor para así establecer las estrategias de mejora: “La opinión y la queja son una oportunidad para mejorar, un regalo que nos indica cuales son nuestros puntos débiles, dónde fallamos y dónde podemos actuar para mejorar” (Manual de acogida *Suma* 2008: 31). Este programa articula respuestas individualizadas a cada una de las quejas y sugerencias abriendo un amplio abanico de posibilidades para su presentación como: en el buzón *Opina*

habilitado en todas las oficinas, solicitando el *Libro de sugerencias y quejas* también en oficinas, por teléfono, por fax, por correo postal dirigido a la dirección de la oficina central o también por Internet. Con esta estrategia, *Suma* ha conseguido incrementar la participación conociendo así mejor las opiniones de los ciudadanos sobre su servicio³⁰⁹.

Tabla VIII.30 La evolución de opiniones ciudadanas-Programa Opina (2000-2010).

	2010	2006	2002
Nº de opiniones de los ciudadanos recogidas	350	250	200

Fuente: Balance *Suma* 2010.

Suma se responsabiliza a plazo de respuesta o resolución inferior a los 10 días, tal y como se contempla en la Carta de Compromisos³¹⁰.

³⁰⁹ Aunque se observa un sostenido incremento así como una generosa voluntad de la organización para disponer del máximo número de opiniones de los ciudadanos, la realidad es que se obtiene un porcentaje muy pequeño de representación sobre el potencial de usuarios de los servicios. El cálculo aproximado de la representación podría medirse, en 2010, por el número de opiniones conseguidas (350) dividido, por ejemplo, por las unidades urbanas censadas (aproximadamente 1.075.000, objetos tributarios del IBI) y así obtenemos una participación de un 0,3%, a todas luces, reducidísima. Sin embargo, la teoría de la nueva visión de la Administración Pública que busca el objetivo de la *gobernanza* se orienta, en gran medida, sobre ciudadanos activos (BOVAIRD y LÖFFLER, 2003: 19). Por ello, para poner en marcha un proceso participativo son necesarios tres requisitos: poder, saber y querer. El poder se traduce en si la organización dispone de los medios, mecanismos, normas y estructuras para canalizar las consultas; el saber, si tanto la organización como los ciudadanos tienen los conocimientos, aptitudes y habilidades para concurrir al proceso de participación y, por último el querer, que los ciudadanos deseen realmente la participación porque lo vean como algo eficaz y útil, que sirve en lo concreto, en la que se tiene en cuenta sus opiniones y los compromisos acordados, existiendo unos resultados verificables y evaluables (FONT y BLANCO, 2006). En el caso concreto de OPINA, los primeros requisitos el poder y el saber están perfectamente acreditados. El poder, porque claramente los canales que se habilitan para la participación son los correctos así como muy sencillos de usar. Y, por otro lado, los ciudadanos están cada vez más formados e informados sobre asuntos tan sensibles a su economías domésticas como la tributación y los servicios públicos (CIS Estudio nº 2.841 Opinión Pública y Política fiscal, julio 2010). Pero en el último aspecto, si bien es cierto que la participación crece, también es cierto que muchos ciudadanos no desean saber nada de ello, bien porque no tienen tiempo, disponen de una información limitada o porque no forma parte de su cultura con la administración. Es precisamente sobre este colectivo sobre el que hay que ampliar las percepciones, pero sin transmitir una sensación de invasión hacia su actitud personal del servicio, por lo que se puede compatibilizar con las encuestas y consultas, también considerados mecanismos de participación ciudadana. Se ha tener siempre presente que, “no se puede obligar a nadie a participar” pues el ciudadano participa cuando se siente oído y atendido, sin demagogia, y cuando observa que le resulta rentable en términos de calidad de vida participar (FERNANDEZ RAMOS, 2005).

³¹⁰ Conforme a la Carta de Compromisos, hasta el año 2002, se establecía un plazo de respuesta de 20 días y, después a esa fecha se redujo a diez días.

Tabla VIII.31 La evolución del plazo respuesta o resolución–Programa Opina (2000-2011).

	11	10	09	08	07	06	05	04	03	02	01	2000
Plazo medio de respuesta (días)	6,7	7,1	6,31	6,07	5,50	4,85	3,75	4,47	8,07	11,38	15,25	15,6

Fuente: Memorias *Suma* 2011,2010, 2009,2005 y 2000. Apartado Atención al contribuyente. Programa Opina.

Las demandas y sugerencias de los ciudadanos, son revisadas y estructuradas por la Dirección y, si se encuentran apropiadas se incluyen en los objetivos específicos de los planes semestrales. Al final de cada año, el Consejo de Dirección evalúa lo que se ha conseguido y corrobora que los objetivos planteados son compatibles con la idiosincrasia de la organización.

El otro canal que dispone *Suma* para recoger información de los ciudadanos para valorar el nivel de satisfacción de los servicios que presta, serían las encuestas demoscópicas bianuales de la empresa Sigma Dos iniciadas en el año 1998. Las conclusiones de los dos primeros estudios han sido analizados en el apartado que se trataba el crecimiento de *Suma* y, en concreto, la asociación entre el conocimiento de la actividad y la aceptación de los servicios prestados. Será pues objeto de este apartado, mantenerse vigilantes para extraer las principales aportaciones de la encuesta que permitan evitar la decadencia en la organización a partir de los años 2002, 2004, 2006, 2008 y 2010.

Los estudios de *Sigma Dos*³¹¹ sobre *Conocimiento e imagen de Suma Gestión Tributaria* se estructuran sobre dos universos muestrales. El primero, la población en general y, el segundo, los usuarios de los servicios. En cuanto a la ciudadanía, la imagen corporativa asociada a *Suma* sigue manteniendo un alto nivel de notoriedad y se conoce su actividad como la de “la entidad encargada de la gestión de los tributos municipales” en más de un 90 % en todos los casos. Se ha observado también un distanciamiento de *Suma* respecto de la Diputación provincial en los últimos informes pues cada vez son menos los ciudadanos que identifican a *Suma* como organismo dependiente de la

³¹¹ La ficha técnica de la encuesta realizada por Sigma Dos los años 2000,2004 y 2008 incluye: Universo (población de 25 a 64 años); ámbito (provincia de Alicante); muestra (1.000 entrevistas con un error de +3,16% para un nivel de confianza del 95,5% y p/q= 50/50); cuestionario (estructurados); selección (aleatoria); entrevista (personal); con certificación de calidad 9001.

institución provincial (11,5 % en 2008), a pesar que casi tres cuartas partes de la población reconoce haber tenido alguna vez contacto con *Suma*.

En cuanto a las conclusiones aportadas por los usuarios, son casi unánimes al “reconocer su satisfacción con el servicio ofrecido por *Suma* para la gestión realizada” en un 97,4% valorando positivamente todos los aspectos relacionados con la calidad del servicio como el tiempo dedicado por el personal a la resolución de su trámite, los medios técnicos y con los atributos de la información suministrada. De tal suerte, la valoración media de *Suma* tanto por los ciudadanos como por los usuarios, crece de informe en informe. El aspecto más crítico que se mantiene en toda la sucesión de estudios, es el relacionado con el tiempo de espera aunque las últimas encuestas recogen que más de un cuarto de los usuarios reconocen que se han reducido los plazos y que son conscientes del esfuerzo de la organización para mejorar en este sentido. En la misma dirección, se manifiesta la opinión positiva del servicio de atención telefónica.

Resulta cuanto menos contradictorio que aunque la mayor parte de los usuarios acude a las oficinas sin ser llamados desde *Suma* (más del 90% en 2008), casi un 80% “hubiera preferido no personarse en las oficinas de *Suma* y hacer la gestión por otros canales como el teléfono, Internet o correo”, si bien, sólo el 15% consulta la página Web de *Suma*. Con ello se constata que si bien la población es proclive a utilizar los canales no presenciales, aún les cuesta usarlos de forma efectiva.

Para terminar, la empresa CIDES³¹² (Centro de Investigación y Desarrollo Estratégico) presenta en enero de 2013 el *Estudio sobre la Imagen y la Satisfacción con el Servicio de las Oficinas entre los Usuarios de Suma*, del que se extraen las siguientes valoraciones: a) Como fuertes cabría destacar que las resoluciones de los trámites se realizan en pocas visitas para el ciudadano, la excelente atención recibida, la satisfacción con el tiempo de espera, la atención en menos de cinco minutos, el conocimiento de otros canales alternativos para realizar las gestiones tributarias, la perfecta señalización, la profesionalidad del personal, la reducción del tiempo de espera respecto a otras

³¹² La ficha técnica de CIDES (Centro de Investigación y Desarrollo Estratégico) es la siguiente: Universo (visitantes de oficinas Suma de más de 18 años); ámbito (provincia de Alicante dividida por zonas de Suma); tamaño muestral (1.200 entrevistas para un nivel de confianza del 95,5% y p=q=50% el error para datos globales es de $\pm 2,8\%$); diseño muestral (afijación simple por área de Suma. Se visitan en cada área al menos el 50% de las oficinas para que exista una muestra representativa de cada zona); cuestionario (estructurado realizado a la salida de la oficina). Por tanto, ambas empresas demoscópicas, Sigma –Dos y CIDES, desarrollan metodologías diferentes conforme al diseño de los objetivos que inicialmente se habían planteado en cada periodo. Cabe destacar que los entrevistados del año 2012 se limitan a los visitantes de las oficinas, mientras que los primeros estudios se realizaban a la población en general.

visitas, la calidad de la información y la ayuda prestada al ciudadano; y, b) como puntos débiles, los usuarios señalan el desconocimiento del sistema de pago aplazado, el uso del Plan de Pago Personalizado, el desconocimientos de otros canales para la atención y, para algunos (localizados en ciertas comarcas), el relativo exceso de visitas por gestión, el aumento del tiempo de atención y el alto porcentaje de visitas no atendidas en menos de cinco minutos.

En definitiva, se podría concluir que captar y asimilar la información del público para determinar las líneas estratégicas de futuro debe ser considerado un fin en sí mismo y no un medio, para sobrellevar con inteligencia la fase aristocrática de una organización (ADIZES, 1998) centrada en la respetabilidad que transmite la imagen externa y, no permitir que se avance en el declive de la organización.

CAPÍTULO IX. LAS FUNCIONES Y LAS COMPETENCIAS DE SUMA

Los fines de la organización están reflejados en el artículo primero de los Estatutos del Organismo Autónomo³¹³. Estas funciones, a grandes rasgos, estarían delimitadas por las siguientes líneas de acción: a) la primera, las facultades en materia de gestión tributaria que le confía la Diputación Provincial en virtud de las delegaciones que ésta tiene con otras administraciones; b) la segunda, las funciones de asistencia y cooperación económica y técnica a municipios por encomienda de la Diputación; y, c) la tercera, la generación de servicios de información geográfica para el desarrollo de su propia actividad o para prestar servicios externos.

Las competencias que desarrolla *Suma Gestión Tributaria* vienen determinadas en función de los contenidos de los convenios suscritos con los Ayuntamientos y otras Administraciones Públicas delegantes, así como las propias que le quiera asignar su ente matriz, la Diputación Provincial. El contenido, alcance y evolución de las competencias se encuentran pormenorizados en las memorias *Suma* publicadas desde el año 1992 en distintos formatos (papel, CD, DVD, memorias USB y en la Web).

1. Las competencias delegadas

Suma se configura como una personificación instrumental cuyas competencias se centran en la gestión tributaria³¹⁴ delegada por los Ayuntamientos de la provincia que así lo decidan así como de otras Administraciones Públicas, mediante acuerdos (art. 1.2 a) Estatutos de *Suma* 2007).

Las Entidades susceptibles de delegación son:

- Ayuntamientos de la provincia.
- Otras:

³¹³ Estatutos de Suma 2007, 2004., 1997 y 1993.

³¹⁴ En cuanto a la gestión tributaria, cabría distinguir los conceptos de impuestos, tasas y contribuciones especiales. Aunque todos son tributos, la diferencia sustancial radica en el criterio del pago pues, mientras que en el pago del impuesto no existe contraprestación palpable para el contribuyente, si que se produce en el pago de tasas o contribuciones ya sea ésta mínima o testimonial. Se justifica porque el primero tiene como causa la capacidad contributiva mientras que las tasas y contribuciones tienen como causa el uso efectivo o potencial de servicios públicos. Además y aunque pueda resultar controvertido, los impuestos son medios de financiación para los servicios públicos indivisibles mientras que las tasas y contribuciones financian los servicios públicos divisibles. La peculiaridad de la actividad administrativa de las contribuciones especiales es que surge sin que medie el consentimiento del contribuyente, por contraste con la actividad que graba la tasa (ALBI, 2008).

- a) Ministerio de Economía y Hacienda: Dirección General del Catastro (IBI).
- b) Ministerio de Economía y Hacienda: Agencia Tributaria (IAE).
- c) Entidad de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana (Canon de Saneamiento).
- d) Comunidades de Usuarios del Agua (Otros ingresos de Derecho Público).
- e) Consorcio Provincial de Bomberos.

1.1 Las competencias delegadas por los Ayuntamientos de la Provincia³¹⁵

1.1.1 En lo que respecta a los impuestos de carácter municipal

En lo que respecta al Impuesto Sobre Bienes Inmuebles (IBI) e Impuesto Sobre Actividades Económicas (IAE)³¹⁶, la competencia delegada de gestión tributaria y recaudación se concreta en las siguientes actuaciones de contenido y alcance:

- a) Concesión y denegación de exenciones y bonificaciones a partir de las ordenanzas fiscales municipales que edita cada Ayuntamiento.
- b) Realización de las liquidaciones para la determinación de las deudas tributarias.
- c) Emisión de documentos de cobro de recibos y liquidaciones por ingreso directo.
- d) Recaudación voluntaria y ejecutiva tanto de los padrones como de las liquidaciones por ingreso directo.
- e) Resolución de los expedientes de devolución de ingresos indebidos.
- f) Resolución de recursos que se interpongan contra los actos anteriores.
- g) Actuaciones para la asistencia e información al contribuyente.

En lo referente al Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), la competencia de

³¹⁵ Las competencias delegadas que se van a tratar en este apartado son las que corresponden a los últimos años del estudio y las que se extraen de las memorias de los últimos ejercicios: 2008, 2009 y 2010.

³¹⁶ Remisión a la LRHL, artículos 78.2 y 92.2.

gestión, recaudación e inspección tributaria se establece las siguientes líneas de contenido y alcance:

- a) El mantenimiento del padrón mediante altas, bajas y modificaciones en el mismo (IVTM) mediante acuerdo con la DG Tráfico.
- b) La concesión y la denegación de las exenciones y las bonificaciones definidas en las Ordenanzas Fiscales Municipales.
- c) La realización de las liquidaciones conducentes a la determinación de las deudas tributarias y emisión de documentos de cobro.
- d) La recaudación voluntaria y ejecutiva.
- e) La resolución de los expedientes de devolución de ingresos indebidos.
- f) La resolución de recursos que se interpongan contra los actos anteriores.
- g) Todas aquellas actuaciones para la asistencia e información al contribuyente.

1.1.2 En lo que respecta a las tasas

Entre las tasas municipales se encuentran: Residuos Sólidos Urbanos, Alcantarillado, Licencias Urbanísticas, Licencias Apertura de Establecimientos, Redes de Suministro (Tasa 1,5), Telefonía Móvil, Ocupación de Suelo, Cajeros y los Vados (de entrada de vehículos). La actividad de *Suma* para las competencias de gestión, recaudación e inspección tributaria de las tasas desarrolla los siguientes contenidos y alcance:

- a) La concesión y denegación de las exenciones y las bonificaciones determinadas en las Ordenanzas Fiscales Municipales
- b) La realización de las liquidaciones que conducen a la determinación de las deudas tributarias.
- c) La emisión de documentos de cobro.
- d) La recaudación en período voluntario y ejecutivo.
- e) La resolución de los expedientes de devolución de ingresos indebidos
- f) La resolución de recursos que se interpongan contra los actos anteriores.

g) Todas aquellas actuaciones para la asistencia e información al contribuyente.

h) Las actuaciones de Inspección Tributaria (investigación y comprobación de hechos imposables).

i) El mantenimiento del padrón mediante altas, bajas y modificaciones en el mismo (TRRSU y TAL).

1.1.3 En cuanto a las sanciones por infracciones a la ley de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial

Suma en régimen de encomienda o delegación de competencias realiza las acciones de:

a) La expedición de los documentos de notificación de las denuncias formuladas por los agentes municipales.

b) La notificación de las denuncias formuladas por los agentes municipales y de las sanciones impuestas por el Alcalde, u órgano municipal competente.

c) La recaudación de las sanciones en período voluntario y ejecutivo.

d) La resolución de los expedientes de devolución de ingresos indebidos.

e) La resolución de los recursos que puedan interponerse contra los actos del procedimiento recaudatorio.

f) Cualquier otro acto necesario para la efectividad de los anteriores.

g) La identificación de los titulares de los vehículos denunciados.

h) El soporte para la grabación de los boletines de denuncia.

i) Recepción de las alegaciones.

1.1.4 Las sanciones administrativas

El contenido y alcance de la encomienda de gestión o delegación de competencias en cuanto a las sanciones administrativas abarca:

- a) La grabación de los datos contenidos en las actas, propuestas de iniciaciones formuladas por otras administraciones en las que la competencia sancionadora corresponda al Ayuntamiento, y denuncias.
- b) La confección de los documentos y expedición de las notificaciones del procedimiento sancionador.
- c) La recepción de alegaciones y recursos.
- d) La mecanización de las propuestas de resolución a partir de los informes municipales correspondientes.
- e) La notificación de los actos y resoluciones del procedimiento sancionador.
- f) La recaudación de las sanciones en período voluntario y ejecutivo.
- g) La resolución de los expedientes de devolución de los ingresos indebidos.
- h) La resolución de los recursos que puedan interponerse contra los actos del procedimiento recaudatorio.
- i) Cualquier otra actividad para la efectividad o materialización de las anteriores.

1.1.5 Las contribuciones especiales

Para las contribuciones especiales municipales, en lo que atañe a la liquidación y cobro en período voluntario y ejecutivo se realizan las siguientes actuaciones:

- a) La emisión de liquidaciones.
- b) La recaudación en período voluntario y ejecutivo.

1.1.6 El resto de tributos municipales y otros ingresos de derecho público

Para el resto de tributos municipales, la gestión recaudatoria tiene el siguiente contenido y alcance:

- a) La emisión de liquidaciones.
- b) La recaudación en período voluntario y ejecutivo.

1.1.7 La evolución de las competencias por delegación de los Ayuntamientos

Como ya se ha avanzado durante el año 2010, *Suma* consigue completar el mapa de delegaciones provinciales, de tal forma que, todos los Ayuntamientos de la provincia, han delegado, total o parcialmente, la gestión de sus tributos en el Organismo Autónomo.

Si bien este hecho muestra el éxito de la evolución de las competencias de *Suma*, en el sentido que se completa el mapa de municipios, y se incrementan nuevas delegaciones competenciales, que reafirman la confianza de los municipios en la gestión que realiza el Organismo Autónomo, resultaría de especial interés resaltar el grado de delegación de las competencias en los municipios más grandes. Así los ocho municipios mayores de 50.000 habitantes en la provincia son: Alicante, Elche, Torrevieja, Orihuela, Benidorm, Alcoy, Elda y San Vicente del Raspeig. Como ya se ha destacado, resulta de especial relevancia, e incluso es una particularidad en el panorama nacional de Organismos Autónomos, que la gestión que realiza Suma no queda delimitada a los municipios pequeños, sino que se extiende y abarca también a los de gran población y volumen de recursos.

Tabla IX.1 Los municipios de más de 50.000 habitantes en la provincia de Alicante (2010).

Municipio	Población a 01/01/2010
Alcoy	61.552
Alicante	334.757
Benidorm	71.034
Elche	230.112
Elda	55.168
Orihuela	86.164
San Vicente del Raspeig	53.126
Torrevieja	101.792

Fuente: Instituto Nacional de Estadística .www.ine.es Fecha consulta: 10 de junio de 2010.

Tabla IX.2 La evolución de las competencias de *Suma* por delegación de los Ayuntamientos (2005-2012).

TOTAL MUNICIPIOS: 141	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
Recaudación Ejecutiva	141	141	141	140	140	140	140	140
Gestión Recaudatoria IBI e IAE	139	139	139	139	138	138	138	138
Gestión Tributaria y Catastral del IBI	138	138	138	138	138	138	138	138
Gestión Tributaria, Censal e Inspección IAE	138	138	138	138	138	138	138	138
Gestión Recaudatoria IVTM	136	136	136	136	135	134	134	132
Gestión Tributaria IVTM	135	134	135	135	134	133	130	127
Gestión Tributaria IIVTNU	114	109	107	105	97	91	84	80
Gestión Tributaria Tasa Residuos Sólidos	89	85	85	84	76	66	60	54
Gestión Sanciones Tráfico	90	89	90	86	84	78	68	63
Gestión Sanciones Administrativas	22	16	14	4	1	-	-	-
Gestión Tributaria y/o Inspección del ICIO	56	54	55	54	51	31	13	7
Gestión Tributaria y/o Inspección Lic. Urban.	42	42	42	41	39	23	9	6
Gestión Tributaria y/o Inspección Lic.Apertu.	13	13	13	13	13	13	12	11
Gestión Tributaria e Inspección Tasa 1,5	58	55	52	52	48	45	41	37
Gestión Tributaria e Inspección T. Tel. móvil	103	102	99	92	-	-	-	-
Gestión Tributaria e Inspección Tasa Cajeros	8	8	8	1	-	-	-	-
Gestión Tributaria Tasa Alcantarillado	19	19	19	18	17	10	6	3
Gestión Tributaria Tasa de Vados	10	7	6	5	-	-	-	-
Gestión Cuotas de urbanización	2	2	1	-	-	-	-	-
Gest. Rec. en volun.-ejec. Otros Trib.e Ingr.	138	137	137	135	135	132	132	130

Fuente: Memorias *Suma* 2012, 2011, 2010 y 2009.

Tabla IX.3 Las competencias de *Suma* por delegación de los Ayuntamientos de más 50.000 habitantes (2008-2012).

Nº Municipios con más de 50.000 habitantes: 8	2010-2011-2012	2009
Recaudación Ejecutiva	8	8
Gestión Recaudatoria IBI e IAE	7	7 Alicante sólo la ejecutiva
Gestión Tributaria y Catastral del IBI	7	7 Alicante sólo la ejecutiva
Gestión Tributaria, Censal e Inspección IAE	7	7 Alicante sólo la ejecutiva
Gestión Recaudatoria IVTM	7	7, excepto Alcoy
Gestión Tributaria IVTM	5	5, Excepto Alcoy, Alicante y Elche
Gestión Tributaria IIVTNU	2, Orihuela y San Vicente	1, Orihuela
Gestión Tributaria Tasa Residuos Sólidos	2	2, Benidorm y San Vicente
Gestión Sanciones Tráfico	6, excepto Alcoy y Alicante	5, excepto Alcoy, Elda y Alicante
Gestión Sanciones Administrativas	1	1, Benidorm
Gestión integral ICIO	0	0
Inspección del ICIO	5	5, Benidorm, Elche, Elda, Orihuela y Torrevieja
Gestión integral Lic. Urbanísticas	0	0
Inspección Lic. Urbanísticas	3	3 ,Benidorm, Elda y Torrevieja
Gestión Tributaria y/o Inspección Lic. Aperturas	0	0
Gestión Tributaria e Inspección Tasa 1,5	0	0
Gestión Tributaria e Inspección Tasa Telefonía Móvil	2	2, Benidorm y Orihuela
Gestión Tributaria e Inspección Tasa Cajeros	0	0
Gestión Tributaria Tasa Alcantarillado	0	0
Gestión Tributaria Tasa de Vados	1	1, Benidorm
Gestión Recaudatoria en voluntaria y/o ejecutiva Otros Tributos e Ingresos	7	7,excepto Alcoy Alicante sólo la ejecutiva

Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias *Suma* 2012, 2011, 2010 y 2009.

La comparación entre las competencias delegadas por la totalidad de los municipios y aquellos mayores de 50.000 habitantes, refleja que la gran parte de éstos han delegado la recaudación ejecutiva de sus tributos.

En lo que respecta al IBI y al IAE, todos los grandes municipios han transferido la gestión tributaria y recaudación, incluso Alicante, la capital de provincia, que en octubre de 2013, firma el acuerdo para ceder al organismo la gestión voluntaria de estos impuestos. Este hecho es muy importante, pues la creación de *Suma* llevaba implícita la intención de dar servicio a todos los Ayuntamientos de la provincia, pues se consideraba que “sólo aspirando a gestionar los tributos del más grande de los Ayuntamientos- el de Alicante- se garantizaba que se prestara el mejor de los servicios al Ayuntamiento más pequeño”(…) Así, “el tiempo parece haber confirmado el objetivo” (MIRA-PERCEVAL, *Diario Información de Alicante*, 21 de septiembre de 2013).

Así, aunque la intención de *Suma* no ha sido nunca la de “trabajar con los Ayuntamientos *cautivos*, sino de hacerlo tan bien que pudiera interesar a aquellos que pudieran llevar a cabo, por ellos mismos la gestión tributaria en su sentido más amplio” (MIRA-PERCEVAL, *Diario Información de Alicante*, 21 de septiembre de 2013), resulta curioso que, la mayoría de las ausencias en delegaciones del resto de tributos como IVTM y plusvalías, sean en gran medida achacables a las reticencias al grupo de municipios de gran población. Es también notorio que, en lo que respecta a tasas y licencias, especialmente en las más recientes como 1,5, telefonía móvil y cajeros, la omisión de este grupo, a excepción de Benidorm. Las razones que justifican esta laguna competencial pueden ser debidas a las reticencias de los empleados de los servicios de recaudación de estos Ayuntamientos de mayor envergadura a delegar gestiones relativamente sencillas pues ven que se pone en peligro su visibilidad en su Ayuntamiento e incluso su puesto de trabajo.

1.2 Las competencias delegadas por otras administraciones

1.2.1 De la Administración General del Estado

Para el IBI, la administración delegante sería el Ministerio de Economía y Hacienda, concretamente la Dirección General del Catastro. Las competencias delegadas en *Suma* son:

a) Gestión Catastral referida a la tramitación de Alteraciones de orden jurídico en bienes urbanos por transmisiones de dominio en los municipios que tienen delegada la gestión tributaria del IBI (Convenio de Colaboración de 16 de marzo de 1992).

El contenido y alcance de estas competencias delegadas afectan a:

a') Las alteraciones simples.

b') Las transmisiones de dominio (901).

c') Los recursos contra titularidad de los inmuebles.

b) 2ª. Gestión Catastral referida a la tramitación de alteraciones físicas declaradas (Convenio de Colaboración en Régimen de Prestación de Servicios de 4 de febrero de 1997).

d') La tramitación de las alteraciones declaradas (902-N, 903-N, 904-N). Este trámite implica incorporaciones en padrón de unidades urbanas que no tributaban.

c) 3ª. Certificación de Referencia Catastral (Resolución de la Gerencia Territorial del Catastro de Alicante de fecha 20 de mayo de 1999).

e') La tramitación de las alteraciones declaradas (902-N, 903-N, 904-N). Este trámite implica incorporaciones en padrón de unidades urbanas que anteriormente no tributaban.

Para el IAE, las competencias que el Ministerio de Economía y Hacienda (la Agencia Estatal de Administración Tributaria) delega en *Suma* son las siguientes:

a) 1ª. Inspección del IAE de los municipios que tienen delegada la Gestión Tributaria de dicho impuesto.(Ordenes de fechas 30 de septiembre de 1992, 22 de diciembre de 1994, 26 de diciembre de 1996, 23 de diciembre de 1997, 12 de abril de 2000 y 5 de enero de 2002). El contenido y alcance de estas competencias delegadas afectan a:

a') La inspección de actividades económicas de cuotas municipales con efectos desde 1 de enero de 1992.

b) 2ª. Gestión Censal de las cuotas municipales del IAE de los Ayuntamientos que tienen delegada la Gestión Tributaria e Inspección de dicho impuesto (Orden de fecha 24 de junio de 2003).

b') La tramitación de declaraciones censales, incorporando a la matrícula las altas, bajas y modificaciones.

1.2.2 De la Administración Autonómica

La Generalitat Valenciana tiene capacidad para gestionar sus propios impuestos autonómicos que se concretan en el canon de saneamiento y en los impuestos mediambientales. En cualquier caso, la competencia que delega la Generalitat Valenciana a *Suma*, es la que concierne a la gestión recaudatoria en período ejecutivo del canon de saneamiento. El canon de saneamiento es un impuesto ecológico delegado al organismo autónomo provincial a través de la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales (EPSAR)³¹⁷.

La Entidad de Saneamiento de Aguas, nace a partir de la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de Saneamiento de Aguas de la Generalitat Valenciana, como una Entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica propia e independiente y plena capacidad pública y privada (art. 14) que cuenta entre sus funciones legales la de recaudar, gestionar y distribuir el canon de saneamiento (art.16).

El canon de saneamiento, que se establece como tributo a partir de dicha ley, grava, desde el año 1993, la producción de aguas residuales derivadas tanto del consumo industrial como doméstico. La exacción afecta tanto a los suministros de red como a los propios. Dado que está configurado como un impuesto ecológico, su recaudación se vincula a la financiación de los gastos construcción, gestión y explotación de las instalaciones públicas destinadas a la de evacuación, tratamiento y depuración de aguas residuales. La cuota del impuesto³¹⁸ se calcula en función de la cuota de servicio y de consumo en función de unas tarifas que establece la Generalitat Valenciana y, que contemplan una serie de bonificaciones mediante la aplicación de coeficientes correctores, en función del menor grado de toxicidad de las aguas³¹⁹.

La EPSAR, en virtud del desarrollo de la ley 2/1992, ha delegado en *Suma* la gestión recaudatoria del impuesto en período ejecutivo.

³¹⁷ Conforme a lo publicado en la página web de la Entidad de Saneamiento de Aguas de la Comunidad Valenciana <http://www.epsar.gva.es>: (Fecha consulta: 26/09/2010).

³¹⁸ De hecho, el canon de saneamiento se repercute al contribuyente en su factura del agua.

³¹⁹ El cálculo del grado de toxicidad se realiza por los técnicos especialistas de las empresas de aguas. Los usuarios domésticos tienen un coeficiente corrector de la unidad, mientras que las empresas pueden ver reducido o incrementado este índice en función del grado de salubridad de las aguas que emiten <http://www.epsar.gva.es>: (Fecha consulta: 26/09/2010).

1.2.3 De las Comunidades de Usuarios de Aguas

Las Comunidades de Usuarios del Agua³²⁰, son unos Organismos de Derecho Público dependientes de la Confederación Hidrográfica y, adscritas al correspondiente organismo de la Cuenca. Tienen personalidad jurídica propia, y así se les confiere la potestad para exigir una serie de Ingresos de Derecho Público, con lo que podrán constituir un patrimonio propio, por la Administración Pública, cuidado y/o cualquier obra que tenga como objeto el buen funcionamiento y aprovechamiento del agua, conforme a los procedimientos establecidos en la Ley de Aguas, sus propios Estatutos y Ordenanzas conforme a los dispuesto en la Ley 30/ 1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En cuanto a las delegaciones, durante el ejercicio 2010, 53 Comunidades de Usuarios del Agua han delegado la Gestión Recaudatoria en período voluntario y/o ejecutivo³²¹ de sus Ingresos por Derecho Público³²².

³²⁰ “Los usuarios del agua y otros bienes del dominio público hidráulico que se benefician de una misma toma o concesión deberán constituirse en Comunidades de Usuarios. Cuando el destino dado a las aguas fuese principalmente el riego, se denominarán Comunidades de Regantes; en otro caso, la comunidades recibirán el calificativo que caracterice el destino del aprovechamiento colectivo” (art. 81 de la Ley de Aguas y Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas).

³²¹ Las 53 Comunidades de usuarios del agua de la provincia de Alicante que han delegado en *Suma* son: Comunidad de Regantes Virgen de la Paz (Agost), Comunidad de Regantes Valle de Beneixama, Comunidad de Regantes de Benferri, Comunidad de Regantes Canal Bajo del Algar (Benidorm), Sindicato de Riegos de Catral, Comunidad de Regantes Pla de la Font, Jovades, Alcludia i Reg-Xic (Cocentaina), Comunidad de Regantes Viver de L’Horta de Fraga i Real Blanc (Cocentaina), Comunidad de Regantes de la Acequia de Calandria, Benideu y Bolta de Callosa (Cocentaina), Sindicato Local de Riegos de Cox, Sindicato General de Riegos de la Acequia de Cox, Sindicato General de Aguas de Dolores, Juzgado Privativo de Aguas de Formentera de Segura, Sindicato Local de Riegos de Granja de Rocamora, Comunidad de Regantes Fuentes de Santa María (Ibi), Comunidad de Regantes del Armaig (La Nucia), Comunidad de Regantes del Planet (La Nucia) Comunidad de Regantes de Sentenilla de Baix (La Nucia), Comunidad de Regantes de Sentenilla d’Alt (La Nucia), Comunidad de Regantes La Romana, Comunidad de Regantes Chinorlet (Monóvar), Comunidad de Regantes San Joaquín de Cela de Nuñez y Alcocer de Planes, Comunidad de Regantes Riego Mayor de Polop, Sindicato General de Aguas (San Fulgencio), Comunitat d’Usuaris de La Vall (La Vall de Gallinera), Comunidad de Regantes El Pinar Alto (Villena), Juzgado Privativo de Aguas de Callosa de Segura, Comunidad de Regantes de la Huerta y Partidas de Villena, Comunidad de Regantes de Cotelles de Polop, Comunidad de Regantes Virgen de las Nieves de Aspe, Comunidad de Regantes de L’Orxa, Juzgado Privativo de Aguas de Benijófar, Comunidad de Regantes San Felipe Neri de Crevillente, Comunidad de Regantes Beniasent-Algars (Cocentaina), Comunidad de Regantes Montahud (Novelda), Comunidad de Regantes La Almarra (Castalla), Comunidad de Regantes de Elda, Comunidad de Aguas de Novelda, Comunidad de Regantes Mineola de Vall de Gallinera, Comunidad General de Usuarios del Alto Vinalopó (Villena), Comunidad de Regantes de Monforte del Cid, Comunidad de Regantes de San Cristóbal (Villena y Cañada), Comunidad de Regantes de L’Alcavonet (Cocentaina), Juzgado Privativo de Aguas del Azud de Alfeitami (Almoradí), Comunidad de Regantes de San Isidro y Realengo (San Isidro), Sindicato Local de Riegos de la Huerta de Albalera, Comunidad del Riego Mayor de Relieu, Comunidad de Regantes Hoyas del

2. Las competencias por ley atribuidas a *Suma Gestión Tributaria por la Diputación de Alicante*

2.1 La gestión recaudatoria de tributos y otros ingresos públicos de la Diputación de Alicante

El Consorcio de Bomberos de la Diputación conforme a la normativa de la LRHL (arts.15 a19 y art.57), aprobó la Ordenanza Fiscal de la tasa por prestación de incendios, derribos, salvamentos y otros servicios asimilados a su actividad. De acuerdo con esta Ordenanza, el Consorcio delegó la facultad tributaria en *Suma* (art.14 de la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por la prestación del servicio de extinción de incendios y salvamento, en sesión celebrada el día 31 de enero de 2012). Conforme al convenio de recaudación suscrito por ambas Entidades, el Organismo Autónomo de gestión tributaria asumiría:

- Para la Tasa de extinción de incendios:
 - a) La emisión de liquidaciones a los Ayuntamientos.
 - b) La recaudación en período voluntario y ejecutivo.
- Para el resto de tributos e ingresos de derecho público.
 - a) La recaudación en período ejecutivo.

2.2 La banca local y la generación de economías a escala de la provincia

Una de las funciones más importantes de *Suma Gestión Tributaria* es la de aportar apoyo financiero a los Ayuntamientos que tienen delegada la gestión tributaria a la Diputación Provincial. Esta misión está explícitamente contemplada en la LRHL (MIRA-PERCEVAL, 2000: 27) al considerar que “cuando las Diputaciones Provinciales asuman

Río Relleu, Comunidad de Regantes Riego Mayor Huerta de Orxeta, Comunidad General de Regantes de La Nucía, Comunidad de Regantes San Joaquín de Bigastro, Comunidad de Regantes de Albaterra, Comunidad de regantes El Canal de Elche, Comunidad de Regantes Cuarto Canal de Levante y Séptima Elevación de la peña de Elche. Extraído de: Memoria Suma 2010.

En 2012, este número se incrementa a 56 Comunidades de Usuarios de Agua.

³²² En la provincia de Alicante, las Comunidades de Usuarios se asocian a la Cuenca del Júcar (133 comunidades) y a la del la Segura (67 comunidades). Fuente: Hispagua, Sistema Español de Información sobre el agua. <http://hispagua.cedex.es> (Fecha de consulta 09/05/2011).

por cuenta de los Ayuntamientos de su ámbito territorial la recaudación del IBI e IAE, podrán concertar operaciones especiales de tesorería con el exclusivo objeto de anticipar a los Ayuntamientos, anualmente hasta el 75 % del importe de las presumibles recaudaciones de dichos tributos, no computando dichas operaciones a los efectos de los límites del endeudamiento” (art. 130).

Desde sus inicios, en el año 1990, el Organismo Autónomo va a actuar como banca local, concediendo anticipos sobre el volumen de recaudación.

Obviamente la crisis económica también ha afectado a la situación financiera de las arcas municipales viéndose gravemente alteradas, pudiendo ser calificada entre delicada, alarmante o incluso catastrófica. De tal forma, SOLÉ VILANOVA (La Vanguardia, 08/05/2011) destaca algunas de las variadas causas que responden a la insolvencia de las arcas municipales.

a) Primera, la crisis económica que tanto ha afectado al sector de la construcción, se traslada a la caída de la recaudación de los impuestos y tasas relacionados con ésta, ICIO y licencias urbanísticas, así como al impuesto derivado de la venta de bienes inmuebles, la plusvalía. La disminución de los ingresos públicos derivados de la construcción, ha agravado especialmente la situación en aquellos municipios en los que estos tributos, se utilizaron para cubrir el gasto ordinario.

b) Segunda, una crisis estructural del modelo financiero debido a una infrautilización del mismo, lo que precisa de ajustes puntuales como una revisión catastral, un impuesto de vehículos modernizado, la participación generalizada en el IRPF así como mecanismos claros de nivelación impositiva territorial.

c) Tercera, una crisis de definición de competencias y de gestión del gasto. Durante los últimos años no se ha aplicado una política de transparencia y eficiencia financiera que exija el retorno de las inversiones realizadas y una planificación de los gastos derivados para su mantenimiento y explotación. Los mecanismos de *accountability*³²³ así como un mayor control de los gastos, son los engranajes básicos para asegurar la solvencia económica de las inversiones.

³²³ La *accountability*, ha sido definida en *The International Encyclopedia of Public Policy and Administration* (ROMZEK y DUBNICK, 1998:6) como la relación en la cual un individuo o agencia está obligado a responder de su actuación, permitida ésta a partir de una autorización por delegación (traducción propia de “a relationship in which an individual or agency is held to answer for performance that involves some delegation of authority to act”).

d) Cuarta, el inframunicipalismo obliga a los Ayuntamientos a ser prestadores de servicios a unos costes unitarios insoportables. Como solución se propone la planificación conjunta o asociada de muchos más servicios, incluidos los internos (secretaría, intervención y recaudación), e incluso de las infraestructuras (piscinas, teatros, residencias, bibliotecas...) que permitan optimizar su uso entre los vecinos de los pueblos cercanos.

e) Y quinta, las políticas de súperoferta municipal, que se extiende más allá de los momentos de campaña electoral³²⁴, han distorsionado el principio de priorización de las demandas ciudadanas en un marco en el que los recursos públicos son limitados y escasos.

Los Ayuntamientos necesitan, por tanto, en este entorno de austeridad económica, obtener fondos con los que seguir desarrollando su actividad (entre las que se destaca el incremento de las “competencias impropias”³²⁵ por la propia crisis).

En cualquier caso e independientemente de la situación económica general, de expansión o recesión en el país y más concretamente en la provincia, *Suma* actúa como banca local facilitando crédito sobre los ingresos previstos en los períodos de recaudación a partir de los denominados “anticipos”. Los anticipos tienen como finalidad ayudar a la planificación económica de los municipios durante todo el ejercicio.

Para poder otorgar los anticipos, se realiza una operación de concesión de crédito con las entidades financieras³²⁶ que deberá ser aprobada en primera instancia por el Consejo Rector de *Suma* y, posteriormente, por el Pleno de la Diputación.

La cuantía de los anticipos ordinarios que otorga *Suma*, se calcula sobre la base del importe de lo puesto al cobro en el período voluntario del año anterior, corregido

³²⁴ Para autores especializados en el comportamiento electoral y de los partidos políticos, como Josep M. VALLÉS y Agustí BOSCH (1997), Giovanni SARTORI (2002) y Pablo OÑATE (2008), el hecho de que existan distintos niveles de elecciones (locales, regionales, legislativas, europeas...) a lo largo de un período de tiempo así como la creciente necesidad de competencia entre partidos, provoca que el período de campaña electoral y por consiguiente de propuestas programáticas se extienda durante todo el período entre elecciones.

³²⁵ Se entiende por competencias impropias, aquellas que son prestadas por los municipios por delegación de otra administración superior sin que exista una dotación económica prevista para la satisfacción de esas necesidades, por lo que también pueden ser entendidas como gastos de suplencia. Normalmente las cesiones de las competencias impropias son justificadas por el principio de subsidiariedad (SOSA WAGNER, 2004).

³²⁶ Las entidades financieras que han suscrito el convenio para la concesión de crédito son: BBVA, Banco Santander, Banesto, La Caixa y SabadellCam (www.suma.es; Fecha de consulta: 13/01/2013).

por el incremento de la previsión anual. Sobre esta previsión se aplica el 75 %³²⁷, resultando el montante a repartir mediante anticipos en nueve mensualidades. En la décima mensualidad, posterior al segundo plazo de la recaudación voluntaria que coincide con el mes de octubre, *Suma* completa la previsión con lo efectivamente recaudado en período voluntario.

Los Ayuntamientos se adhieren voluntariamente cada año a este sistema de financiación que les permite realizar sus previsiones de Tesorería así como afrontar sus gastos ordinarios con seguridad y fiabilidad a lo largo de todo el ejercicio, actuaciones mucho más difíciles de llevar a cabo si sólo dispusieran y tuvieran que organizar los dos ingresos de la recaudación voluntaria. Complementariamente a la posibilidad de anticipar la previsión de lo que se va a recaudar, *Suma* aplica un interés³²⁸, por debajo del de mercado, sobre el capital que adelanta, que consigue gracias a su solvencia frente a las entidades financieras, que a su vez, le adelantan el capital mediante la póliza de crédito.

Tabla IX.4 La evolución de los anticipos ordinarios (1990-2012)

Etapas	Año	Importe global	Nº Ayuntamientos
Madurez	2012*	300,92 millones €	149
	2011*	263,97	151
	2010	233,87	132
	2009	195,64	129
	2008	180,24	126
	2007	159,39	132
	2006	141,41	135
	2005	125,97	134
	2004	112,63	135
	2003	103,96	135
	2002	106,96	132
	2001	101,47	126

³²⁷ Sobre este porcentaje sobre el que se aplica el anticipo, pueden existir algunas variaciones dependiendo del acuerdo llevado a cabo en el convenio entre el Ayuntamiento y *Suma*.

³²⁸ El tipo de interés de esta operación de tesorería viene a ser el Euribor a tres meses más un diferencial ponderado. En cualquier caso, el tipo de interés finalmente aplicado queda por debajo del de mercado (Memorias *Suma*).

	2000	90,64	128
Crecimiento	1999	86,02	129
	1998	81,62	129
	1997	73,35	130
	1996	62,21	128
	1995	59,89	128
	1994	54,96	128
Comienzo	1993	46,06	124
	1992	32,25	122
	1991	25,27	121
	1990	23,09	119

Fuente: Memorias *Suma* de todos los años. Nota: las cantidades reflejadas en Euros hasta el año 2002 han sido convertidas a partir de los millones de pesetas. Son, por lo tanto, cantidades en millones de Euros aproximadas. *Los últimos datos de 2011 y 2012, incluyen los anticipos tanto para Los Ayuntamientos como para las Comunidades de Usuarios de Agua.

Los datos de los anticipos ordinarios, nos permiten claramente concluir como *Suma* ha conseguido ampliar su actuación de banca local engrosando las cantidades que anticipa a los municipios año a año. Por otra parte, aunque en líneas generales aumentan los Ayuntamientos que deciden acogerse al sistema de anticipos, el incremento no es continuo y sufre algunas involuciones, que pueden ser interpretadas por el elevado coste que perciben por el servicio. Desde el punto de vista de *Suma*, se argumenta que el tipo de interés es inferior al de mercado (de hecho, se observa cómo la media del tipo de interés que se aplica a los Ayuntamientos ha ido progresivamente disminuyendo hasta el 1,5% nominal en el año 2010; 2,15% en 2009 y, 4,60% en 2008) y, que el municipio no tiene que pagar directamente el interés puesto que se disminuye de la cuantía total a anticipar, ventaja ésta última a considerar también por el Ayuntamiento, puesto que el tipo de interés no implica morosidad.

Por otra parte, de manera excepcional y no prevista en la planificación anual de Tesorería, los Ayuntamientos y las Comunidades de Usuarios del Agua pueden solicitar los denominados “anticipos extraordinarios” con cargo a su recaudación (voluntaria o ejecutiva) para afrontar los gastos imprevistos o bien para dar solvencia a situaciones de falta de liquidez. En cualquier caso, los anticipos extraordinarios también son cantidades que se retrotraen de la recaudación futura realizada por *Suma*, y han de ser aprobados tanto por el Consejo Rector de *Suma* como por el Pleno de la Diputación.

Tabla IX.5 La evolución de los anticipos extraordinarios.

	2010	2009	2008
Importe global	6.831.000,00€	5.648.500,00€	9.363.234,51€
Nº Organismos (Aytos + Com. Agua)	46	34 (29 + 5)	35

Fuente: Balance *Suma* 2010

3. Otras competencias complementarias

A partir de 2002, el Plan Estratégico, decide ampliar el campo de actuación de *Suma* más allá de la provincia de Alicante, incorporando nuevos productos. Formalmente esta nueva línea de servicio, se vislumbra en los Estatutos de 2004 art.1.2.c³²⁹, que concreta las actividades que anteriormente, en los Estatutos de 1997, venían ambigüamente señaladas como actividades conexas o complementarias necesarias para su mayor eficacia.

Entre las actividades que realiza *Suma*, al margen de las propiamente delegadas, se destacan: a) la asistencia y cooperación técnica a municipios; b) la generación de sistemas de información geográfica, como Geonet Territorial S.A (www.geonet.es); c) la colaboración y desarrollo de actividades conjuntas con otras administraciones tributarias locales, d) la atención al contribuyente extranjero; y, d) las medidas para facilitar el pago de tributos.

3.1 La asistencia y la cooperación técnica a los municipios

El asesoramiento a municipios, tiene como objeto facilitar a los Ayuntamientos el cumplimiento de los preceptos normativos para la asunción de las “recientemente” adquiridas competencias locales a partir del desarrollo constitucional y de la LBRL. Las actividades de asesoramiento estaban centradas fundamentalmente en temas contables y, se podrían desglosar en los siguientes programas (Memoria 1990, 91 y 92 oapgta y Memorias 1993, 94, 95,96, 98 y 99):

³²⁹ Constituyen fines del Organismo Autónomo: c) La realización de cuantas actividades sean precisas para la generación de sistemas de información geográfica y para la prestación de servicios de consultoría, formación y asistencia técnica en materia financiera y tributaria (Estatutos de 2004. art.1.2.c, BOP, Alicante 3 de octubre de 1997 y Estatutos de 2007 art.1.2.c BOP, Alicante 16 de noviembre de 2007).

- a) La implantación del Plan de Contabilidad Pública Local (especial atención a la aplicación del sistema contable a municipios menores de 5.000 habitantes).
- b) El asesoramiento en la elaboración, gestión y liquidación de los Presupuestos Municipales.
- c) El estudio de los costes y la financiación de los servicios municipales.
- d) El programa de modernización de las técnicas presupuestarias.
- e) La elaboración de los informes, la realización de estudios económicos-financieros y la redacción de propuestas de Planes de Saneamiento.
- f) La labor de asesoría en la elaboración de las Ordenanzas Municipales.
- g) El servicio de actualización y publicación de las Ordenanzas Fiscales en la Provincia de Alicante.
- h) El Plan de Informatización de Municipios.
- i) La aplicación informática contable/presupuestaria, de acuerdo con el Sistema de Información Contable para la Administración Local (SICAL) con la empresa externa GESEIN y adaptado a los municipios de menor de 5.000 habitantes acogidos al Plan de Informatización de Municipios.
- j) La intermediación con otras Administraciones Públicas como: Delegación de Hacienda (de la AGE), Síndico de Cuentas y Consellería de Administraciones Públicas (Administración Autonómica) e Instituciones Financieras.
- k) A partir de 1996, realiza junto con la FEMP, el mantenimiento y la actualización de padrones.
- l) Respuesta a problemas concretos.
- m) Jornadas de trabajo con los Ayuntamientos.

A partir del año 1995, disminuye la plantilla de este servicio y, en 1998, último año de actividad, sólo lo conformaban dos personas. En 1999, el servicio de Asesoramiento a Municipios, lo asume la Diputación provincial.

En cualquier caso, se mantiene una estrecha relación entre Diputación y *Suma* en cuanto a apoyo técnico a municipios. En lo que respecta a la formación, la colaboración se extiende a que lo relativo a lo jurídico lo realiza la Diputación, y lo específico sobre recaudación, *Suma*.

Además, al Gabinete de Estudios y Diversificación, creado en 2007, le corresponderá “estudio y elaboración de propuestas para la mejora del sistema

financiero en municipios, de fórmulas de cooperación económica y técnica de los municipios y de diversificación de las actividades del organismo autónomo en orden a ampliación de los servicios a prestar por los municipios así como la propuesta y potenciación de fórmulas de cooperación interadministrativa entre diferentes entes locales” (art. 17. Estatutos 2007).

De manera específica a partir de 2007, *Suma*, ha constituido un Fondo Provincial de Cooperación Municipal dotado con 1.023.000 € para los 66 municipios con población menor de 2.000 habitantes (15.500 € por Ayuntamiento, véase apartado 2.4.2 de este capítulo “Indicadores de la madurez organizativa de *Suma Gestión Tributaria Diputación Provincial de Alicante*). Evidentemente, se entiende que el Fondo Cooperación es una subvención y no una actuación de banca local.

3.2 La generación de sistemas de información geográfica: Geonet Territorial S.A

La extensión de la actuación de *Suma*, desde la meramente recaudatoria a la gestión de tributos, que se incrementa especialmente en relación con el IBI³³⁰, ha generado una creciente actividad vinculada a la gestión catastral fruto del acuerdo con la Dirección General del Catastro desde el año 1992.

En este contexto se crea *Geonet Territorial S. A*, como una empresa de capital mixto de la Diputación de Alicante, con capital mayoritario de *Suma Gestión Tributaria* (51 %), y de su socio tecnológico Cadic, S.A., que se constituye el 27 de diciembre de 2002³³¹. Aunque a partir del 28 de febrero de 2011, *Geonet* es propiedad de *Suma* en su totalidad.³³²

³³⁰ Durante el ejercicio del año 2000, es cuando se plantea la creación de unos sistemas más sofisticados de información geográfica que aportarán una mayor fiabilidad a los datos de los bienes inmuebles, el IBI representaba el 62,45 % sobre el volumen total recaudado en voluntaria y ejecutiva (Memoria 2000, Págs. 50 y 51).

³³¹ En la memoria *Suma* 2002. Apartado 3. Hechos. Suma amplía horizontes: nace *Geonet Territorial SA*, un proyecto para la creación de nuevos modelos de gestión del territorio.

³³² *Suma Gestión Tributaria* adquirió el 49 % que le faltaba de la empresa *Geonet Territorial* para poseer su totalidad, en un Consejo extraordinario celebrado el 28 de febrero de 2011 por 1,8 millones de Euros (www.diarioinformación.com; Fecha consulta: 26 /02/2011). Su capital social es de 3.000.000 de € (Fuente: BdD de Entidades Locales del Ministerio de Economía y Hacienda. <https://serviciostelematicos.dgcfel.meh.es/BDGEL/asp/DatosGenerales.aspx> Fecha de consulta: 05/06/2011).

La compra de *Geonet* por *Suma* ha generado cierta polémica, recogida básicamente a través de los medios de comunicación locales, pues la decisión que tomó el Organismo Autónomo se hizo en un momento en que la empresa registraba pérdidas, hecho que concurre desde el año 2009. En cualquier caso, la Presidente de la Diputación (D^a. Luisa Pastor) ha defendido públicamente tanto a la empresa *Geonet*, como la decisión de la transacción argumentando el excelente servicio que presta a Suma y las expectativas de beneficios en un futuro próximo (www.diarioinformación.com; Fecha de consulta: 07/02/2013).

La problemática técnica entre la empresa *Geonet* y *Suma*, se resume muy bien en el siguiente artículo del periódico EL PAIS de la Comunidad Valenciana: “La empresa Geonet se creó en 2002 para ofrecer soporte tecnológico a los Ayuntamientos en la revisión del catastro, y durante los primeros años monopolizó el sector y dio beneficios, prueba de ellos es que entre 2007 y 2009 ganó 68.694 euros, según datos del Registro Mercantil. El problema, según un experto del sector, es que Google Earth empezó a ofrecer gratis las fotografías aéreas que ellos vendían, y, además, el Gobierno aprobó una ley que obliga al Ministerio y al Instituto Valenciano de Cartografía a ofrecer gratis esta información al ciudadano. “Se acabó el negocio y se vieron obligados a reorientarse”, admite. Ahora ofrecen servicios más especializados a los Ayuntamientos, y sobre todo trabajan con *Suma* en la revisión catastral detectando viviendas ilegales” (http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/12/16/valencia/1355687533_162820.html; Fecha de consulta: 16/12/2012).

Así, el objetivo de esta empresa de ingeniería territorial era el diseño, desarrollo y la producción de una cartografía urbana digital de los municipios para la difusión y la gestión de esa información entre los distintos actores sociales de la provincia como: Ayuntamientos, empresas o ciudadanos. En definitiva, ésta proporciona y distribuye a las distintas organizaciones públicas y privadas provinciales, unos sistemas de información geográficos, homogeneizados y normalizados, a fin de facilitarles la gestión del territorio en el desarrollo de aquellas actividades que les son propias(www.geonet.es/es/; Fecha de consulta: 28/01/2013).

La información que recoge *Geonet* está a su vez, estrechamente relacionada con disciplinas municipales, tales como: el urbanismo, el catastro, la gestión industrial, la gestión medioambiental, el acceso a callejeros... de tal forma que *Suma* ha podido ver en ella una potente herramienta para afianzar la imagen tecnológica y de transparencia en la gestión de las Haciendas Locales.

Durante el año 2008, *Geonet* ha mantenido suscritos Convenios de Colaboración en materia de Sistemas de Información Geográfica con 96 municipios³³³ de la provincia en los que se mantiene actualizada su cartografía digital. Además, mantiene con diferentes departamentos de la Diputación Provincial, como Informática y Planes y Obras, convenios de colaboración a través de los cuales se desarrollan los propósitos de su actividad. Asimismo y mediante convenio con la Diputación, también desarrolla anualmente la Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales (EIEL) de la Provincia de Alicante.

La Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales (EIEL), de la Provincia de Alicante, recopila una extensa y detallada información estadística municipal, tanto de los núcleos de población como de los diseminados, sobre aspectos tales como: demografía, planeamiento urbanístico, servicios del municipio, carreteras, infraestructuras viarias, abastecimiento de agua, saneamiento y depuración, recogida y eliminación de residuos urbanos, alumbrado público, instalaciones deportivas, centros culturales y de esparcimiento, lonjas, mercados y recintos feriales, mataderos, cementerios, tanatorios, centros sanitarios y centros asistenciales.

Los datos recogidos en la EIEL, se utilizan también como criterio en la distribución de subvenciones del Programa de Cooperación Económica del Estado, afectando al “Plan Provincial de Cooperación a las Obras y Servicios de competencia municipal” de la Diputaciones y, son publicados por el Ministerio de Política Territorial en la Dirección general de Administraciones Locales (<http://www.dgal.map.es/eiel5/> Fecha de consulta: 07/01/2010).

Otra utilidad de la tecnología que desarrolla *Geonet*, es que puede resultar un instrumento para detectar los fraudes urbanísticos. Aunque popularmente las irregularidades urbanísticas suelen ser imputadas a las actividades de los

³³³ En 2008, los municipios que habían firmado el Convenios de Colaboración en materia de Sistemas de Información Geográfica eran: Adsubia, Agres, Aigües, Albatera, Alcalalí, Alcocer, Alcoi, Alcoleja, Alfafara, Algorfa, Algueña, Almoradí, Almudaina, Altea, Balones, Benasau, Benejúzar, Benferri, Beniarbeig, Beniardá, Beniarrés, Benichembla, Benidorm, Benijófar, Benilloba, Benillup, Benimantell, Benimarfull, Benimassot, Benimeli, Benissa, Bigastro, Bolulla, Busot, Cañada, Castalla, Castell de Castells, Catral, Confrides, Daya Nueva, Daya Vieja, El Camp de Mirra, El Castell De Guadalest, El Rafol D’Almunia, El Verger, Formentera de Segura, Gaianes, Gata De Gorgos, Gorga, Granja Rocamora, Hondon de Los Frailes, Ibi, Jacarilla, L’Alfás Del Pi, L’Alqueria D’Asnar, L’O Rxa, La Nucia, La Romana, La Torre de Lles Manzanés, La Vall D’Alcalá, Lliber, Millena, Monforte Del Cid, Murla, Muro de Alcoy, Parcent, Pego, Penáguila, Pinoso, Planes, Quatretondeta, Redovan, Relleu, Salinas, San Isidro, Sanet y Negrals, Sax, Sella, Senija, Tárben, Teulada, Tollos, Tormos, Vall De Laguar, Xaló, Xixona. En cualquier caso, la actualización de los municipios se encuentra publicada en www.geonet.es. De este exhaustivo listado, podríamos deducir que son los municipios con poca población, extenso territorio y estructura predominantemente rural los que han suscrito el convenio de colaboración con Geonet.

Ayuntamientos y a la corrupción de cargos públicos (modificación de planes urbanísticos, clasificación, uso y edificabilidad del suelo, adjudicaciones del suelo (...)), también pueden estar asociadas a excesos de las promotoras (construyendo más de lo permitido, mediante subcontratas ilegales...). En cualquiera de los casos se produce un fraude fiscal, ya sea por IVA, por el Impuesto de Sociedades o por los tributos municipales, según cada caso. “La fuerte percepción social que el fraude está muy extendido en el sector inmobiliario” (EL PAIS, 30 de agosto de 2010) ha instado a la Oficina Nacional de Investigación del Fraude, dependiente de la Agencia Tributaria, a partir del 2006, ha diseñado una estrategia de control de los Ayuntamientos así como a las delegaciones regionales de la Agencia para que escruten la información urbanística a efectos de prevención del fraude y evasión fiscal.

Conforme a la Ley de Estabilidad Presupuestaria³³⁴, en lo que se refiere a su ámbito de aplicación a las Entidades Locales, las empresas de capital público como *Geonet Territorial SA* deben formar parte del inventario del sector público local (art. 2). Es por ello que la entidad debe remitir una información básica (como denominación, capital, constitución, finalidad y competencias) a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales.

La empresa de su propiedad *Geonet*, puede ser considerado como un instrumento de para detectar irregularidades urbanísticas tanto para la Agencia Tributaria como a los Ayuntamientos. Especialmente lo hace para éstos últimos, pues carecen de medios para inspeccionar irregularidades en obras, con lo que se dejan de percibir los ingresos. De hecho *Geonet* posibilita, o así debería hacerlo, una mayor actuación inspectora para *Suma*, centrándose en aquellas cuestiones que se revelan con mayores posibilidades de fraude: la propiedad inmobiliaria, las actividades económicas y las ocupaciones ilegales de la vía pública (DOMÍNGUEZ-BERRUETA y PÉREZ, 1994: 1124). Tanto es así, que en el año 2011 se ha establecido un proyecto piloto con el Ayuntamiento de Elda, para la actualización catastral, vinculado a la captura de información y trabajos de campo a partir de un nuevo desarrollo informático que permitirá la revisión y actualización catastral en Elda. La organización espera ampliar este proyecto a otros municipios (Memoria *Suma* 2011).

³³⁴ La legislación vigente a la que nos referimos es la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE núm.235, del sábado 29 de septiembre de 2012). Con anterioridad a esta Ley, el R.D. 1463/2007 aprobó el Reglamento de desarrollo de la Ley 4/2001, de 12 de diciembre de Estabilidad Presupuestaria. El artículo 2 que trata del ámbito de aplicación subjetivo de la Ley, incluye en todas las normativas a las empresas mercantiles creadas con capital mixto.

Como se ha mencionado anteriormente, la actividad llevada a cabo por *Geonet* en los ejercicios 2010 y 2011, ha estado salpicada de escándalos que han puesto de manifiesto los medios de comunicación locales (Diario Información de fechas 24/11/2012; 25/11/2012; 28/11/2012; 04/12/2012; 06/12/2012; 11/12/2012; 07/02/2012; <http://www.diarioinformacion.com/alicante/>).

En estas noticias no sólo se pone de manifiesto que la empresa entró en pérdidas a partir del año 2009, sino que también resalta irregularidades en la adquisición y descontrol en las cuentas públicas, ligados a sobresueldos, facturas y dietas sin justificar, etc.). En cuanto a la situación actual, el informe jurídico encargado por la Diputación de Alicante en 2012, “recomienda no presentar una reclamación judicial porque sería difícil que prosperara”, si bien “el caso se encuentra en manos de los servicios jurídicos de la Diputación”. Las declaraciones de la Presidenta de la Diputación siguen la siguiente argumentación: “Por la cantidad a la que se refiere, no compensa entrar en pleitos, pero estimamos que debemos seguir adelante y ponerlo en manos de nuestros servicios jurídicos para reclamar aquella cantidad que no esté justificada”, además, “la empresa Geonet está muy bien orientada en la actualidad, en 2012 tendrá beneficios y se consolida como una herramienta tecnológica muy importante para Suma” (<http://www.diarioinformacion.com/politica/2013/02/07/informe-juridico-geonet-detecta-gastos-gerente-justificar/1341529.html>; Fecha de consulta: 07/02/2013).

A modo de conclusión, consideramos son esclarecedoras las opiniones de D. José Trigueros, al respecto de la génesis y desarrollo de Geonet:

“Con Geonet se discutió muchísimo (...) En ese momento (cuando se decidió constituir Geonet) no había nada. Ahora mismo es muy fácil criticar (...) y, ha podido tener muchos defectos y se han hecho muchas cosas mal (...) de hecho, se parece lo que un huevo a una castaña de lo que se quería hacer con *Geonet* a lo que luego deriva (...) pero Geonet, para mí fue una decisión muy innovadora en su momento, con una perspectiva muy interesante, imagina que estábamos haciendo google maps, estábamos haciendo sistemas de información geográfica para que lo pudieran utilizar los Ayuntamientos. Información territorial con información volcada, incorporando información de la Diputación, de Suma y los Ayuntamientos (...) y ponerla al servicio tanto del ciudadano como de empresas (...) Lo que ocurre es que se pretendía vender la información necesaria para generar los modelos de gestión (...) pero es cierto que eso iba por otros derroteros (...) en ese momento, se percibía un elemento muy interesante e

importante y como un nicho de mercado(...) fue una, aparecen los google, se relaja ese aspecto y se van por otros temas (...) Tenía muy claro lo que quería hacer con Geonet”.

En la BdD de las Entidades locales, de forma abierta al público, aparece el siguiente detalle:

Tabla IX.6 Resumen del ámbito de aplicación de Geonet Territorial.

Finalidad:

- Gestión urbanística
- Mejora urbanística
- Informes técnicos para las Entidades Locales

Competencias:

(C.N.A.E. 93)

- Proceso de datos
- Actividades relacionadas con BdD
- Otras actividades relacionadas con la informática
- Servicios técnicos de cartografía y topografía

Composición

Información según los artículos 2 y 27 del RD 1463/2007

Partícipes	%	Fecha Incorporación	Fecha separación
Privados: Empresas y Sociedades Mercantiles	49	27/12/2002	27/02/2011
Suma. Gestión Tributaria. Diputación de Alicante	51	27/12/2002	
Suma. Gestión Tributaria. Diputación de Alicante	100	28/02/2011	

Histórico de nombres: 17-03-000-D-P-003 - Geonet Territorial S.A.

Nombre	Fecha alta	Fecha baja
Geonet Territorial S.A.	27/12/2002	

Histórico de capital social: 17-03-000-D-P-003 - Geonet Territorial S.A.

Capital social (euros)	Fecha alta	Fecha baja
3.000.000	27/12/2002	

Fuente: BdD de Entidades Locales del Ministerio de Economía y Hacienda.
<https://serviciostelematicos.dgcfel.meh.es/BDGEL/aspx/DatosGenerales.aspx> Fecha consulta:
 05/06/2011

3.3 La colaboración con otras Administraciones Locales o Benchmarking

A partir de los años 90, la globalización y el rápido desarrollo de las tecnologías de la información han fomentado el crecimiento de la Nueva Economía, que se caracteriza por la aplicación del conocimiento a la innovación de productos y servicios, la configuración de redes como forma básica de organización de las actividades productivas y, la creciente importancia de la flexibilidad y velocidad de adaptación de las empresas, ya sean éstas públicas o privadas, para aprovechar las oportunidades, e incluso para no quedar rezagados, de los constantes y rápidos cambios que se operan en el entorno. En esta configuración, el mundo de lo intangible, como la información y el software, irá dominando progresivamente el mundo de lo tangible (KELLY, 1998). Esta creciente complejidad en las sociedades, fuerza a los gobernantes, directivos y pensadores del sector público a desarrollar nuevos modelos de gobernanza (GOLDSMITH y EDGERS, 2004: 7), en los que se debe “poner en valor” las relaciones intergubernamentales (AGRANOFF, 1997 y 2003) y, especialmente su perspectiva más colaborativa. De la misma manera que se perciben las relaciones intergubernamentales, también se contempla el “desarrollo transorganizacional”³³⁵ (FRENCH y BELL, 1995: 235). Así pues, en la ausencia de fricción que caracteriza la Nueva Economía, la colaboración y el trabajo en red son mecanismos indispensables para aprovechar las economías de escala que genera el conocimiento (WOLLMANN, 2003) y así, en beneficio de la generación de valor y la competitividad, se desarrolla la herramienta de gestión y aprendizaje organizacional denominada *benchmarking*. En la actualidad, el benchmarking es un método muy utilizado para visualizar la posición relativa de la organización.

³³⁵ El sistema transorganizacional se conceptualiza como uno que incluye a varias organizaciones. Y así, se considera al desarrollo transorganizacional como un elemento básico del proceso de cambio de las organizaciones para los sistemas transaccionales. Estos sistemas, se componen de alianzas de negocio, consorcios o “alianzas de redes” que se forman para propósitos tan variados como pueden ser: la coordinación de servicios, las investigaciones y los trabajos conjuntos, intercambiar tecnología o tener acceso a mercados internacionales. Los vínculos entre los miembros son, ligeramente acoplados o indirectos. El poder y el liderazgo son dispersos, más que jerárquicos, y pueden existir grandes fluctuaciones en el compromiso con la colaboración a lo largo del tiempo. En definitiva, el desarrollo transorganizacional está orientado a ayudar a las organizaciones a formar y desarrollar alianzas que, requieren de sus integrantes un rol más activo para brindar ayuda y liderazgo en el desarrollo de estructuras más adecuadas y para la toma de decisiones (FRENCH y BELL, 1995: 235-236).

Aunque inicialmente el término benchmarking fue acuñado para la empresa privada³³⁶, los beneficios potenciales que puede reportar han extendido, algo más tarde, su utilización también al sector público, debido al nuevo papel que éste debe asumir en la sociedad ante las demandas cada vez más crecientes de los ciudadanos que exigen unos servicios públicos cada vez de mayor calidad. Tanto es así que las distintas instituciones gubernamentales potencian la realización de este tipo de iniciativas entre las distintas administraciones. Tal es el caso de la Unión Europea, al ser recomendado por la propia Comisión Europea como herramienta de mejora interna y externa³³⁷. Así pues, el examen del benchmarking está vinculado y hace referencia, al concepto de calidad (PARRADO, 1997:39).

Es destacable que no existe un consenso generalizado sobre el concepto de benchmarking (INTXAUBURU, OCHOA Y VELASCO, 2006: 76), pues dependiendo de las operaciones que desarrolla puede ser considerado como una herramienta para la autoevaluación, para la gestión estratégica y competitiva o, para la mejora continua y autosuperación. En esta línea, se concretan una serie de planteamientos diferenciados sobre el benchmarking (JOHNSON, SCHOLLES y WHITTINGTON, 2006: 143): el primero, el denominado como histórico (o también, interno), en el que las organizaciones comparan su rendimiento con respecto a años anteriores para identificar los cambios significativos, obviando que lo que realmente es importante es la mejora comparada con sus competidores; el segundo, el del sector (o funcional), en el que la organización se compara con el conjunto de indicadores de rendimiento de su sector y, en este caso, especialmente las organizaciones del sector público concretan la existencia de grupos

³³⁶ La primera descripción detallada del *benchmarking*, ajustada a su contenido actual, se atribuye a la publicación de la obra de Robert Camp, en 1989: *"Benchmarking: The Search for Industry Best Practices which Lead to Superior Performance"* que, describe metódicamente sus siete años de experiencia en XEROX, aportando una serie de normas explícitas, pautas y reglas así como modelos de gestión para entender y poner en práctica esta herramienta en sus organizaciones. La empresa XEROX que atravesaba una fuerte crisis al final de los 70, debido al auge y feroz competencia de sus rivales japoneses, modificó con éxito su estrategia competitiva mediante el "liderazgo de la calidad" (SPENDOLINI, 2005: 8-9). Si bien, la amplia doctrina reconoce a esta empresa la formalización del término, también hay que admitir que el benchmarking parece inventado más de una vez y en más de un lugar pues, sus fundamentos no son nada novedosos: "aprender de otros", "comparar", "evaluar", "superar-se" ... son acciones intrínsecas a cualquier organización incluso a la propia condición humana.

³³⁷ Sobre estrategias de benchmarking en la UE puede consultarse: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/benchmarking/index_en.htm#e-Government_Benchmarking_Reports. (Fecha de consulta. 22/06/2011).

estratégicos para hacer las comparaciones frente a la generalidad del sector³³⁸; por último, el llamado benchmarking con respecto al mejor de su clase (competitivo), rastrea las mejores prácticas allá donde quiera que estén y compara su rendimiento con el rendimiento del “mejor de su clase”.

Así, cualquier definición que se quiera elaborar del benchmarking debe incorporar dos acciones: a) la primera, identificar las mejores prácticas y; b) la segunda, mejorar el desempeño de la organización. El concepto de benchmarking que aporta mayor valor añadido es el que lo sugiere como herramienta del aprendizaje organizacional (INTXAUBURU, OCHOA Y VELASCO, 2006: 74), y desprende que sea “el proceso sistemático y continuo para evaluar los productos, servicios y procesos de trabajo de las organizaciones que son reconocidas como representantes de las mejores prácticas, con el propósito de realizar mejoras organizacionales” (SPENDOLLINI, 2005, 1). Además, el proceso en sí debe identificar los siguientes elementos:

- a) Continuidad: no se realiza de forma puntual sino que implica la permanencia y el seguimiento durante un período de tiempo.
- b) Metodología: implica la aplicación de un proceso sistemático y estructurado.
- c) Objeto de la evaluación: que consistirá en la identificación del benchmark u organización que realiza las mejores prácticas.
- d) Objetivo de la evaluación: reconocimiento de metas alcanzadas por la organización líder.

“El modelo de gestión de *Suma* se ha convertido en un referente organizativo para gestionar los ingresos de las Administraciones Locales”³³⁹, lo que en principio la hace una candidata idónea para convertirse en un benchmark. Consecuentemente, la dirección de *Suma* en su Plan Estratégico de 2002, se planteó ampliar sus actuaciones³⁴⁰

³³⁸ De hecho, lo que se conoce como “isomorfismo institucional”, copiar lo que funciona en otras organizaciones pero adaptando a su nivel se ha convertido en una moda durante los años noventa (VILLORIA, 1997:20 citando a PETERS, 1994).

³³⁹ Modelo de Gestión Integral de Suma. Pág.2 en <http://www.Suma.es/uploadfiles/MODELO%20DE%20GESTION%20INTEGRAL.pdf?Suma%20Web=ba04e52d9ae6f57bc360a5be14ddd2d5> (Fecha consulta: 09/08/2010).

³⁴⁰ Para el desarrollo de nuevas actuaciones, *Suma* debe ampliar sus fines, lo que se recoge en la modificación de los Estatutos de 2004 (artículo 1º 2.c) publicado en el BOPA 24 de noviembre de 2004, nº 271 y, creando la unidad de Proyectos y Diversificación, asignando a esta Unidad de Proyectos Especiales, la tarea de apoyo informático y de materialización de los trabajos de colaboración con otras

más allá de la provincia de Alicante, lo que a nivel práctico se materializa en la exportación del *know-how* de su modelo gestión tributaria integral tanto a nivel nacional como internacional.

Además, el primer borrador del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España, del Ministerio para las Administraciones Públicas, del 10 de enero de 2005, en su página 85 establece los principios del gobierno local en red: "...Concertación como base para la configuración de las redes entre Ayuntamientos y Diputaciones. Intercambio de experiencias y conocimientos que ayudan al establecimiento de vínculos entre los distintos miembros. Optimización de recursos humanos, técnicos y materiales al aplicar economías a escala. Capacidad de respuesta más rápida, a la implicación de los Ayuntamientos en red. Flexibilidad, cada red puede tener objetivos diferentes y miembros diferentes "(CANALES ALIENDE, 2010: 20).

La interacción de *Suma* con otras organizaciones locales³⁴¹, se realiza sobre las líneas de cooperación administrativa, formación y generación de conocimiento³⁴².

3.2.1 Los proyectos de colaboración interadministrativa

La Dirección General para la Sociedad de la Información de la Comisión Europea (Method paper 2010, Preparing the 9th Benchmark measuring: 20) identifica las etapas del proceso de benchmarking que debe seguir una organización que desee utilizar esta herramienta:

Administraciones. <http://www.aeval.es/comun/pdf/FINALISTAS.pdf> (Fecha consulta: 06/06/2010). Memoria Práctica de Colaboración entre Administraciones Tributarias. Calidad para la Gobernanza. Ministerio de Administraciones Públicas. Agencia para la Evaluación de la Calidad.

³⁴¹ Los tipos de convenio que pueden concurrir entre las Administraciones Locales tributarias son: 1. De colaboración para asuntos de mutuo interés en base a la Ley 30 /1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (art. 6), 2. De conferencia sectorial cuando pueda existir una interrelación y concurrencia competencial y de objetivos (Ley 30 /1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, art. 5.8) y, 3. De colaboración social en la aplicación de los tributos conforme a la Ley 58/2007, Ley General Tributaria, art. 92, para la cooperación en la gestión tributaria. (IX Foro *Suma Alicante 2009*, Proyectos *Suma* Gestión de Informática Tributaria Compartida, Ángel Alonso Bernal).

³⁴² Los ejes sobre los que gira el intercambio de conocimientos son los que reconoce D. José Lopez Garrido en su ponencia "El proyecto Conoc-e" en las *II Jornadas Excelencia y Calidad en la Administración Pública. Un futuro mejor para los ciudadanos*. Salamanca 3 de marzo de 2009.
Fuente : <https://www.regtsa.es/pdf/II%20JORNADAS%20CALIDAD/JOSE%20LOPEZ%20GARRIDO%20-%20DIRECTOR%20DE%20SUMA%20ALICANTE.pdf> (Fecha consulta: 16/08/2010)

1. Identificar el objeto, la actividad, del benchmarking o de la evaluación (¿Qué es lo que se quiere hacer?).
2. Formación del equipo de trabajo que se encargará de realizar el proceso.
3. Identificar los actores o a la organización que realiza las mejores prácticas.
4. Recopilar y analizar la información del benchmarking: contexto organizativo, contexto normativo, servicios y procesos implicados, responsabilidades asumidas, personal implicado).
5. Implementación (enfoque y despliegue de la práctica, evaluación, identificación de obstáculos a la implementación, autoaprendizaje).

De hecho, la mayoría de los planes estratégicos relacionados con la esfera pública son implementados vía modelos de benchmark (BRYSON, 2003: 43). Desde el momento que se considera a *Suma* como organización destacable con las mejores prácticas, la colaboración interadministrativa que lidera, en el marco del benchmarking, se realiza sobre la base de la exportación de su aplicación informática (*Gesta*) y en las tareas relacionadas con los procedimientos masivos de explotación.

En la aplicación del benchmarking, se han destacado dos experiencias con otras Administraciones Locales: con el Ayuntamiento de Majadahonda y con el Cabildo de Gran Canaria.

Recientemente, en marzo de 2012, *Suma* ha extendido su cooperación intermunicipal con el Organismo Autónomo de Gestión Tributaria de la Diputación de Albacete, para desarrollar un modelo conjunto de gestión de tributos locales. Esta actividad de benchmarking está focalizada hacia la utilización y adaptación del software desarrollado por el organismo alicantino (Web, Oficina Virtual, Intranet, Centro de atención telefónica...). Aunque no se dispone todavía de elementos objetivos que nos permitan evaluar las ventajas o problemas de la actividad cooperativa, si que podemos deducir que es debida a una positiva percepción de las colaboraciones ya desarrolladas. En cualquier caso, el diseño y el esquema de funcionamiento de la Web del organismo albaceteño, mimetiza el de *Suma*, pudiendo considerarse una reproducción del mismo (www.gestalba.es).

La visión que Suma contempla de la colaboración interadministrativa puede resumirse en el siguiente extracto de la Memoria para el Premio Ciudadanía a las Buenas Prácticas en los servicios públicos 2012 “la actual coyuntura económica remarca el acento en el necesario impulso de políticas de colaboración entre administraciones de

crear redes de cooperación municipal y poner en marcha proyectos conjuntos que garanticen la prestación de los servicios a los ciudadanos ajustando los costes a los ingresos. En este sentido, ha señalado que Suma se ha consolidado como un ejemplo de gestión y colaboración de la Diputación con los Ayuntamientos y un ejemplo para otras provincias” (Memoria Premio Ciudadanía, 201: 41). En este mismo sentido el actual director de D. Manuel de Juan valora como excelente la colaboración entre Administraciones Tributarias manifestando que “la Administración tiene en estos momentos de prestar los servicios al menor coste, así o se cambia hacia fórmulas más colaborativas o no hay nada que hacer”.

3.2.1.1. Con el Organismo Autónomo Local de Gestión de Ingresos Públicos (OALGIP) del Ayuntamiento de Majadahonda

El Ayuntamiento de Majadahonda para hacer frente a sus competencias tributarias atribuidas por ley, optó por la fórmula de creación de organismo autónomo local en 2004.

En el marco legislativo de fomento en la colaboración entre Administraciones Públicas, *Suma* como organización pionera en la nueva concepción de gestión tributaria para la modernización administrativa, extiende el “Estado de la Técnica”³⁴³ que ha ido creando a otras corporaciones que precisan sistemas de información para gestionar sus funciones tributarias de forma que, la cooperación inter administrativa que tiene como objetivo el aprovechamiento de las economías a escala, pilota sobre los tres ejes de su modelo que son :Tecnología, Organización y Personal (Manual de acogida *Suma* : 2008).

El principal eje se extiende a la colaboración, mediante convenio de colaboración entre las Administraciones Tributarias, desde febrero de 2005, para la aplicación del software propio de *Suma* a la gestión tributaria del OALGIP”. Mientras que el aplicativo informático de *Suma* se denomina *Gesta*, el de Majadahonda se nomina como *Maja*. La puesta en práctica del aplicativo tributario implica un modelo de organización centrado en el contribuyente, para lo que el personal del organismo autónomo local deberá conocer no sólo su manejo sino también su alcance en la gestión tributaria integral (se

³⁴³ Se entiende como Estado de la Técnica, las pruebas de los conocimientos asociados a las invenciones o innovaciones (www.OMPI.com–Organización Mundial de la Propiedad Intelectual; Fecha consulta: 20/05/2011). Aunque de hecho esta terminología se aplica a las invenciones relacionadas con las patentes, también se puede extender a los conocimientos asociados a las innovaciones que incluso no son susceptibles de protección vía patente, como pueden ser las invenciones de desarrollo de software informático.

atiende al contribuyente y no a los impuestos). El proceso de colaboración se ha estratificado en sucesivas fases desde febrero de 2005; si bien dado que el aplicativo informático se considera “vivo” por necesitar de constante actualización, la relación interadministrativa requiere de sucesivas fases de refuerzo y revisión de los objetivos planteados en cada fase. En cualquier caso, de la experiencia se han obtenido resultados positivos a nivel cuantitativo, como mejoras en los resultados de la gestión y recaudación voluntaria, ejecutiva y de las domiciliaciones bancarias³⁴⁴, como de los resultados cualitativos: visualización de una única imagen del servicio de gestión tributaria, aplicación del criterio de “ventanilla única” que permite mejorar la ratio de los servicios de atención que se resuelven en el acto, implementación del Portal Tributario y de la Oficina Virtual, reducción del tiempo de espera y resolución de los actos pendientes, mejoras en la fluidez bidireccional de la accesibilidad a la información, tanto en lo que respecta al calendario del contribuyente como en la precisión de los datos que la administración dispone de éstos, operatividad en planificación y continuidad de los procesos de recaudación, la integración de un sistema doble de contabilidad y recaudación, además de que otras Administraciones ofrecen mejores condiciones al OALGIP considerando su relación ya existente con *Suma* (como el servicio de notificación del organismo de correos, la Jefatura Provincial de Tráfico, la Agencia Española de Administración tributaria, la Dirección General del Catastro y la Seguridad Social).

Como resultado de la colaboración, el Ayuntamiento de Majadahonda ha aumentado año a año el volumen de su recaudación.

Por otro lado, esta experiencia de “colaboración entre administraciones tributarias” ha sido reconocida por la Agencia de Evaluación de la Calidad dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas como “Buena práctica de los servicios públicos” en 2007.

³⁴⁴ El detalle de los resultados cuantitativos se pueden ampliar en www.suma.es en Foros y Eventos, IX Foro *Suma* Alicante. Crisis. Experiencia y soluciones desde la Administración Local. 24 y 25 de noviembre de 2009. Orihuela, ponencia: Proyectos *Suma*: Informática de Gestión Tributaria Compartida

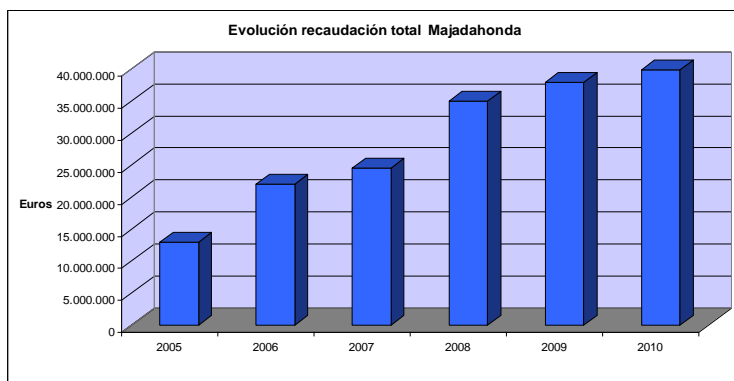


Figura IX.1. La Evolución de la recaudación del OALGIP de Majadahonda (2005-2010)

Fuente: Balance *Suma* 2010.

3.2.1.2 Con el Organismo Autónomo Local Valora Gestión Tributaria del Cabildo de Las Palmas de Gran Canaria

A partir de la colaboración entre *Suma*–OALGIP, el Organismo Autónomo Local denominado *Valora Gestión Tributaria* del Cabildo de Las Palmas de Gran Canaria creado en 2005, impulsó en 2006, una colaboración similar en la importación del aplicativo informático de *Suma*, de forma tal, que Valora ha podido beneficiarse desde el comienzo de su actividad de las ventajas que aporta el software de gestión integral, optimizando el binomio objetivos y resultados propuestos con el tiempo empleado.

La colaboración entre el Cabildo de Gran Canaria y *Suma* tiene como eje central afianzar los procesos de gestión tributaria de los impuestos y tasas delegadas por los Ayuntamientos en Valora y, como objetivo la mejora en la recaudación en período voluntario y ejecutivo y, en el control de los ingresos.

Por ello las actividades que se han venido realizando son:

- a) La ejecución de los padrones de las recaudaciones voluntarias, y de los productos de emisiones masivas, para poner al cobro los recibos del período voluntario.
- b) Las notificaciones de apremio del período de cobro en ejecutiva.
- c) La implantación del sistema de embargos de cuentas. Cuaderno 63.
- d) La ejecución de un plan de emisión continua en vía ejecutiva: notificaciones de la providencia de apremio, acumulación de deudas, providencia de embargo, requerimiento de bienes y embargo de cuentas así como alzamientos.

- e) La elaboración de informes y apoyo a la toma de decisiones en temas tributarios de especial interés, tales como la estructura básica y registro, la aplicación de la gestión integral, sistema de mejoras de base de datos, mejoras procesos de voluntaria, sistema de Notificación SICER, actuaciones para gestionar la prescripción o el tratamiento de la suspensión del procedimiento en ejecutiva.
- f) La implantación de un sistema de fraccionamientos y aplazamientos de pago para los contribuyentes.
- g) La elaboración de un proyecto para la implantación del Portal Tributario y una Oficina Virtual.
- h) La Colaboración en el Plan de Formación anual de Valora.

Todas estas actuaciones se reflejan en una evolución positiva de la recaudación global.

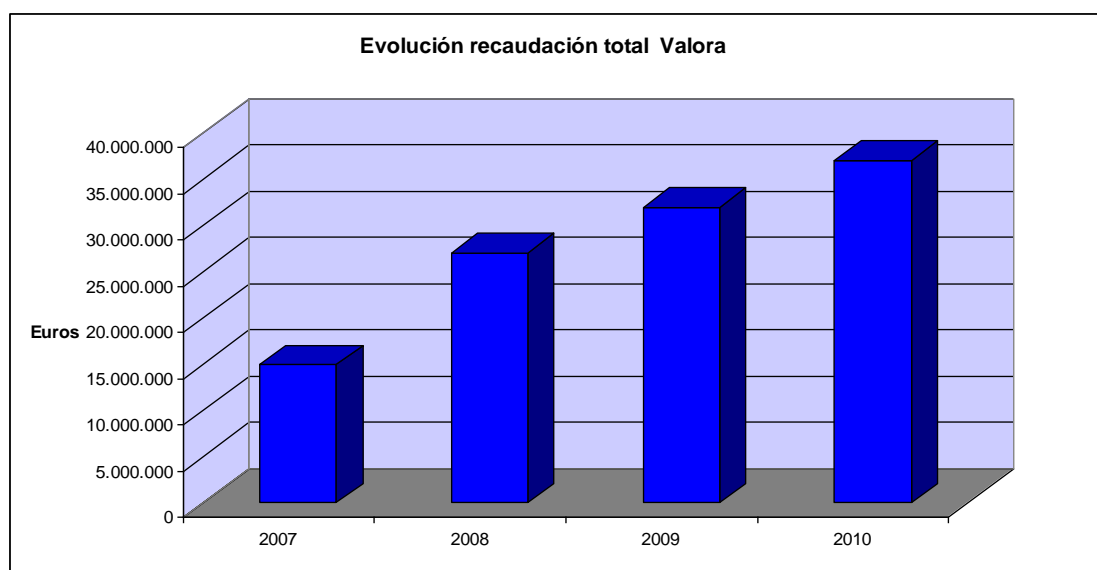


Figura IX.2. La evolución de la recaudación de Valora del Cabildo de Las Palmas de Gran Canaria (2005-2010)

Fuente: Balance *Suma* 2010

Las ventajas generales de la aplicación del proceso de benchmarking que se identifican son (PARRADO, 1997:45; SPENDOLLINI, 2005):

- a) La promoción de mecanismos de satisfacción de necesidades de los clientes que han podido ser demostradas como exitosas.

- b) La generación de economías a escala: mejor aprovechamiento de los recursos humanos y presupuestarios.
- c) La promoción de la creatividad e innovación como herramienta para mejorar el funcionamiento organizacional.
- d) La subida de los niveles de excelencia. Se facilita la mejora en la satisfacción del ciudadano con el servicio prestado, pero siempre que este intervenga en la calidad de lo que percibe.
- e) Facilita canales para realizar mejoras sustanciales en el desempeño, flexibilidad, ventaja competitiva y costo-efectividad.
- f) Permite a la organización identificar sus fortalezas y debilidades mediante un proceso de autoevaluación.
- g) Promueve la cultura enfocada a la mejora continua.

Por el contrario, SPENDOLLINI, asocia las desventajas o problemas que devienen de la aplicación del Benchmarking a las causas siguientes:

- a) El esfuerzo añadido que debe realizar la organización, en tiempo y recursos.
- b) La dependencia de factores internos y externos que difícilmente controlables: apoyo gerencia, cooperación de los socios, compromisos de los grupos.
- c) El mal entendimiento de su aplicabilidad: si se entiende como el hecho simple de trasladar lo que ha funcionado una nueva organización, se pueden crear disfuncionalidades pues no consiste en copiar sino en adaptar.
- d) El mal uso de su aplicabilidad: si se utiliza como una excusa para tomar decisiones impopulares como reducción de personal.
- e) La organización se puede enfrentar a consideraciones éticas o legales, dependiendo de la metodología que se aplica al proceso.

Para evaluar la idoneidad o el impacto de la actividad de benchmarking, las Administraciones Públicas involucradas en el proceso deben dar respuesta a las

siguientes preguntas adaptadas de los métodos de evaluación de las políticas públicas (NAVARRO, 2008):

- a) ¿Podemos asegurar que se han logrado los objetivos?
- b) ¿Qué criterios se deben considerar para juzgar el impacto?
- c) ¿Es adecuada la acción para una mejora de la actividad de gestión tributaria?
- d) ¿Es conveniente seguir actuando en esta línea?

Así para dar respuesta a estas preguntas, resulta de utilidad cruzar las ventajas e inconvenientes que aporta la cooperación interadministrativa entre *Suma* con el OALGIP y Valora.

Tabla IX.7 Las ventajas e inconvenientes de la cooperación interadministrativa entre *Suma* con el OALGIP y “Valora”.

VENTAJAS	
SUMA-Alicante	OALGIP-Majadahonda + VALORA-Cabildo Gran Canaria
RELACIONADAS CON LA CALIDAD	
<ul style="list-style-type: none"> - Comprobar la utilidad de GESTA y el modelo aplicado en otra organización, lo que ha permitido mejorar el aplicativo informático al adaptarse a las necesidades de otras Administraciones Tributarias Locales.³⁴⁵ - Incremento de los conocimientos tributarios y de los sistemas organizativos a resultas de la colaboración. - Economías de escala en los desarrollos informáticos , tanto en nuevas funcionalidades como en mejorar , que afectan a: <ul style="list-style-type: none"> a) El sistema de reducción de deuda por domiciliación. Normalización de productos e interfaz. b) La modulación del aplicativo para limitarlo a las competencias de cada Administración. - Permite ver la propia organización desde otra perspectiva, al compartir experiencias con otra organización. - Aliciente de la motivación del personal. - Exportar la imagen corporativa. - Colaboración permanente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ventajas derivadas de la aplicación del modelo de gestión integral. - Utilización de un aplicativo informático de éxito comprobado a un coste razonable que además le permite compatibilizar su sistema de contabilidad pública con el de la recaudación. - Mejora del servicio de información al contribuyente: Transmisión diaria de cobros, imagen del acuse de recibo, seguimiento y control de todas las actuaciones que se realizan a cada contribuyente. - Incremento de procedimientos de resolución en el acto: cambio de titularidad en IBI, altas en IVTM, liquidaciones IAE, plusvalía e ICIO y liquidación de tasas. - Domiciliaciones: se remite por carta de aviso de fecha de cargo y se reenvían las no atendidas incluyendo recibo. - Disminución de plazos y continuidad en el procedimiento de recaudación ejecutiva. - Motivación para el personal que ve aumentado el rendimiento de la organización.

³⁴⁵ Existen múltiples tasas y autoliquidaciones sobre las que el OALGIP de Majadahonda tiene competencias, pero que no han sido implantadas en la provincia de Alicante o bien no han sido delegadas a *Suma*

RELACIONADAS CON LA EFICACIA ³⁴⁶	
- Las relacionadas con el aprovechamiento de las economías de escala.	-Incremento de gestiones y servicios al ciudadano sin incrementar los costes.
RELACIONAS CON LA EFICIENCIA	
<ul style="list-style-type: none"> - Se abren nuevas vías de ingresos pues obtiene una compensación económica que cubre los costes de explotación y la utilización de su aplicativo. - Establecimiento de canales para nuevos acuerdos de colaboración con otras Administraciones Públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento de los porcentajes de recaudación en voluntaria y ejecutiva. - Aumento de los ingresos públicos derivado del incremento de su recaudación a pesar del coste del servicio - Aumento de los Ayuntamientos que delegan la gestión de sus tributos, en el caso de VALORA.
PROBLEMAS CON LOS QUE SE PUEDE ENCONTRAR:	
SUMA-Alicante	OALGIP-Majadahonda + VALORA-Cabildo Gran Canaria
- Esfuerzo añadido	<ul style="list-style-type: none"> - Resistencia al cambio³⁴⁷. - Coste del servicio³⁴⁸, - Es necesario un liderazgo que favorezca y transmita el entusiasmo a la actividad colaborativa.

Fuente: Adaptado de ALONSO BERNAL, IX FORO *Suma* 2009 y resumen del Proyecto Colaboración entre Administraciones Públicas, *Suma* y OALGIP.

³⁴⁶ Nótese como tanto para la definición como para el análisis de la eficacia pueden utilizarse múltiples dimensiones. Algunas de ellas estarán orientadas hacia lo cuantitativo (mediciones de cumplimiento de objetivos), mientras otras, hacia lo cualitativo (sobre la imagen de las organizaciones) (ETKIN, 2000: 354).

³⁴⁷ En este caso en concreto, la resistencia al cambio a la aplicación del benchmarking y, por la casi simultaneidad temporal, iría unida a la creación del Organismo Autónomo con lo cual de darse resistencia a la aplicación de la colaboración interadministrativa ya estaría neutralizada, solapada o al menos minimizada por la adopción de la descentralización funcional.

³⁴⁸ El precio que se paga por la prestación del servicio puede resultar un problema en la medida que los representantes del OALGIP y Valora perciben que lo podrían realizar ellos mismos. Por ello, para evitar el posible conflicto conviene aclarar expresamente las ventajas económicas, en términos de eficiencia y eficacia, del proceso de benchmarking.

Para finalizar, esta valoración del benchmarking ha de ser complementada con el nuevo enfoque de evaluación de resultados y posibilidades de futuro que añade a los clásicos indicadores (Economía, Eficiencia y Eficacia), la Ética (solidaridad), Equilibrio (Igualdad) y Equidad (WOLLMANN, 2003). Nosotros también añadiríamos, tal y como se ha comentado con anterioridad en capítulos precedentes, el Empoderamiento de la Ciudadanía y la Ecología Administrativa. En este sentido, es fundamental que la ciudadanía perciba que los recursos tributarios se canalicen de la forma más eficientemente posible tanto desde un punto de vista del equilibrio económico como político. El coste de una gestión tributaria ineficiente y la percepción generalizada de inequidad tributaria (fraudes, posibilidad de evasión...) resulta altísimo para cualquier democracia que se precie (inclusive la local). Así, los municipios deben encontrar fórmulas que al mismo tiempo que evitan cualquier tipo de evasión o fraude fiscal, faciliten el cumplimiento de las obligaciones tributarias de sus ciudadanos. En este contexto, las colaboraciones interadministrativas relacionadas con el que realiza las "mejores prácticas" ha de ser visto como un instrumento para tal fin.

3.3.2 Los proyectos de formación

Además de su participación habitual en foros y conferencias sobre temas tributarios, Suma gestiona diferentes sistemas de formación.

a) A nivel nacional con :

- a') La Federación Española de Municipios y Provincias.
- b') Las Diputaciones de Jaén, Teruel, Murcia y Albacete.
- c') El Cabildo de Gran Canaria.
- d') El Ayuntamiento de Majadahonda.

b) A nivel internacional con:

- a') El continente americano: En Brasil, México y República Dominicana y, con instituciones como Lincoln Institute of Land Policy, y la denominada como International Association of Assessing Officers, de Estados Unidos y, el International Property Tax Institute (IPTI) en Canadá.
- b') Otros países de la Unión Europea, a través del desarrollo y puesta en marcha proyectos europeos de formación y modernización.

- c') Inmerso en el programa Leonardo da Vinci para la movilidad, está el Proyecto DACS SIL TAX (Developing Administration and Customer Service Skill in Local Taxation-Desarrollo de habilidades en la gestión de servicios para el ciudadano en materia de impuestos locales). El objetivo era crear un material docente que sirviera para todos los profesionales de los impuestos locales a nivel europeo. Duración del proyecto de 2005 a 2007, 30 meses.
- d') Colaboraciones con el IRVV (Institute of Revenues, Rating and Valuation-Instituto británico de Ingresos Públicos y Recaudación) para formación de técnicos tributarios municipales de ambas instituciones. Primera experiencia en 2004, proyecto de movilidad en el que los técnicos británicos realizaron una estancia en *Suma*. También se desarrolla otro proyecto posterior de movilidad de los técnicos de Suma en el Reino Unido en el marco del programa Leonardo da Vinci. Período de enero 2009 a marzo 2010. La experiencia recíproca sirve para formar a los técnicos de ambos organismos sobre el funcionamiento de la gestión tributaria, recaudación y otras especificidades, de ambos países.
- e') TICS PROJECT
- f') También ha participado en el Proyecto europeo MAM "Municipal Administration Modernisation" para la descentralización municipal y mejora de los servicios públicos en Siria en lo concerniente a la gestión de tributos municipales y sistemas de atención al público.

3.3.3 La elaboración de análisis y estudios

- a) Ayuntamiento de Madrid: Diagnóstico y Plan Estratégico "+m".
- b) Federación Española de Municipios y Provincias: participación activa en variadas comisiones de trabajo.
- c) Municipalidad de Managua, Nicaragua. Consultoría sobre el impacto tributario de la Gestión Catastral y Elaboración de Planes Estratégicos para los servicios tributarios.

- d) Programa “Provincia de Alicante. Innovación +Territorio” de análisis socioeconómico de la provincia a partir de la actuación de las Agencias Zero y Clusters.
- e) Estudio en colaboración con la Escuela Politécnica Superior de la Universidad de Alicante sobre la minería de datos aplicada a la gestión tributaria (2007), además del análisis e implantación de nuevas funcionalidades al entorno de la Web 2.0 de *Suma*.

3.3.4 Las colaboraciones con otras Administraciones Públicas e Instituciones

En lo que respecta a las colaboraciones con otras organizaciones, destacamos las siguientes acciones:

- a) La colaboración con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) durante la campaña anual de IRPF, habilitando puestos de atención en las oficinas. De hecho, el ciudadano cuando solicita asesoramiento para presentar su declaración de renta, se le ofrece la posibilidad de concertar la cita en las oficinas de *Suma*, lo más próximo a su municipio o lugar de trabajo. Durante el año 2011, casi 5.000 personas visitaron las oficinas de *Suma* por este motivo, lo que nos da una idea de la descongestión de las Delegaciones provinciales de Hacienda a partir de esta colaboración.
- b) Convenio con la Generalitat Valenciana, para la prestación de servicios de certificación de firma electrónica (las ventajas que reporta esta actividad, especialmente para los ciudadanos, serán desarrolladas en el capítulo que trata de la tecnología).
- c) Convenio de colaboración con el Colegio Oficial de Notarios y Registradores de la Propiedad. Mediante un sistema de comunicación por Internet que permite a los notarios conexión directa con el aplicativo informático de *Suma*, estos pueden consultar de forma directa las deudas del IBI de aquellos municipios que tengan delegada la gestión tributaria de este impuesto.
- d) Convenio con la Dirección General del Catastro, sobre cambios de titularidad.
- e) Convenio con la Dirección General de Tráfico, para dos aplicaciones. La primera, para la acreditación telemática de deuda con actualización diaria de cancelaciones (ATMU). Y la segunda, la plataforma que conecta la BDD de tráfico, lo que permite actualizar en parque móvil semestral o mensualmente.

- f) Convenio con el Colegio Oficial de Gestores Administrativos que permite un servicio de matriculación telemática de vehículos (MATEGE).
- g) Convenios con las universidades de la provincia en materia formativa (Convenio con la Universidad de Alicante para la realización de prácticas, Convenio de Cooperación educativa con la Universidad Miguel Hernández y Acuerdo de colaboración con el Gabinete para el Empleo de la Universidad de Alicante, GIPE). Mediante estos convenios de prácticas, *Suma* realiza un esfuerzo de adaptación y reciclaje para incorporar a los alumnos de los estudios de licenciaturas, grado o máster, al tiempo que cumple con la labor social de acercar los estudios académicos a la realidad laboral y al mercado.

3.4 La atención al contribuyente extranjero

Las particularidades de los ciudadanos extranjeros en la provincia de Alicante, así como su elevada proporción, en torno a un cuarto de la población total, lo que la sitúa en la provincia española con más presencia extranjera (INE Base, 2010; www.ine.es), abren el camino a que Suma deba realizar una actividad especial tanto para atender a este tipo de contribuyentes con unas características especiales (de idioma, con menor conocimiento del funcionamiento del sistema tributario o en situación de temporalidad) como para evitar evasiones de sus obligaciones como ciudadanos.

Como muestran los datos que aporta el INE, la presencia de extranjeros en Alicante no sólo es muy fuerte a nivel de relativo sino que, en términos absolutos, tan sólo es superada por las provincias de Madrid (16,59% con 1.071.292 personas) y Barcelona (14,57% con 803.211 personas). Tanto es así que, el 55,24% de todos los residentes extranjeros censados en España en el año 2010, se concentran en estas tres provincias, lo que supone un total de 2.339.747 personas.

Por otra parte, también resulta destacable que las localidades españolas con mayor proporción de extranjeros son alicantinas, tanto en los municipios pequeños como en las ciudades medianas. De hecho, en diecinueve municipios alicantinos (que constituyen casi el 14% del total de ellos), la población extranjera supera a la nacional. El municipio alicantino de San Fulgencio es la localidad española con más extranjeros, en la que el 77,58% de sus 12.144 habitantes no son españoles. Asimismo es reseñable todos los municipios españoles de más de 10.000 habitantes en los que los extranjeros superan a los nacionales son alicantinos (San Fulgencio, Rojales, Teulada, Calpe, Alfás del

Pí, Jávea y Torrevieja). Por otra parte, Torrevieja es la ciudad española, de más de 50.000 habitantes, con mayor presencia no autóctona, que representa un 52,76 % del total.

Tabla IX.8 La población y población extranjera de la provincia de Alicante (a 31 de diciembre de 2010).

	Total	Extranjeros	%
1. Alicante/Alacant	1.931.751	465.244	24,08
2. Almería	702.286	155.042	22,08
3. Girona	756.293	161.231	21,32
4. Lleida	441.858	81.434	18,43
5. Castellón/Castelló	604.019	111.244	18,42
6. Tarragona	810.564	148.054	18,27
7. Málaga	1.624.145	282.623	17,40
8. Guadalajara	256.394	40.399	15,76
9. Santa Cruz de Tenerife	1.029.340	150.280	14,60
10. Barcelona	5.526.536	792.238	14,34
11. Palmas, Las	1.095.916	156.027	14,24
12. Cuenca	218.731	29.043	13,28

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (www.ine.es: Fecha consulta: 22/05/2011)

Las cualidades y, en algunos casos, las diferencias lingüísticas, culturales y sociales, de los extranjeros³⁴⁹, unidas al hecho que gran parte de estos colectivos no tienen un arraigo laboral y temporal permanente en la provincia, impulsaron al organismo tributario a poner en marcha unos servicios específicos conforme a sus peculiaridades.

³⁴⁹ Las cifras que arroja el Observatorio Valenciano de la Inmigración muestran que la sociedad alicantina se ha convertido en un crisol de culturas, en la que conviven 122 nacionalidades y se hablan más de 40 lenguas diferentes (NUÑEZ, 2013: 77).

Tabla IX.9 La distribución de la población extranjera por municipios en la provincia de Alicante.

Población extranjera en Alicante 2010	Nº Municipios	Nº Municipios con población extranjera superior al 50 %
Menos de 5.000 habitantes (Pequeños municipios)	83	10 ³⁵⁰
Entre 5.000 y 20.000 (Municipios medianos)	34	4 ³⁵¹
Entre 20.001 y 50.000 (Pequeñas ciudades)	16	4 ³⁵²
Entre 50.001 y 200.000 (Ciudades medianas)	6	1 ³⁵³
Más de 200.000 (Grandes ciudades)	2	0
TOTAL	141	19

Fuente: Observatorio Valenciano de la Inmigración (<http://www.observatorioinmigracion.gva.es>; Fecha de consulta. 22/05/2011)

Así, en el año 1994, se pone en funcionamiento el Servicio de Atención al Contribuyente Extranjero, con el objetivo inicial de divulgar entre éstos la información tributaria y facilitarles el cumplimiento de sus obligaciones con la administración. El devenir de los años, que no sólo ha vislumbrado un espectacular crecimiento de la población extranjera en nuestra provincia, como fiel reflejo de la realidad nacional (tal y como reflejan las series temporales de población del INE), sino que también ha expandido los servicios de *Suma*, ha extendido la actividad del servicio de atención a extranjeros desde la meramente informativa y divulgativa a una actitud proactiva hacia este colectivo³⁵⁴.

³⁵⁰ Alcalalí (61,09%), Algorfa (76,73%), Daya Vieja (68,68%), Hondón de los Frailes (52,50%), Murla (52,78%), Orba (56,68%), Ràfol de Almunia (51,65%) y Poblets (62,63%).

³⁵¹ Benitaxell (70,46%) San Fulgencio (77,58 %), San Miguel de Salinas (64,37%) y Teulada (66,51%).

³⁵² Alfás del Pi (56,38%), Calpe (63,10 %), Jávea (54,57%) y Rojales (75,65%).

³⁵³ Torrevieja (52,76%)

³⁵⁴ “Lo más característico y excepcional del caso español ha sido el cambio radical de una sociedad de emigración a un país de inmigración en un plazo de tiempo muy reducido” (GARRIDO, 2008: 129). En general, la velocidad con la que han cambiado las coordenadas del fenómeno de la inmigración—hasta prácticamente el año 2010 en que la recesión económica aplica su realidad con más crudeza a los inmigrantes imponiendo un retorno a sus países de origen—no logró conseguir la consolidación de un modelo de inmigración que integrara una legislación sólida, una respuesta política coherente y una adaptación social eficiente (GARRIDO ,2008:163). Por este motivo, quisiéramos hacer constar que el servicio que lleva a cabo *Suma* como una acción integradora hacia la inmigración en lo que respecta al cumplimiento de sus deberes tributarios. Pues con este servicio que les facilita la gestión y comprensión

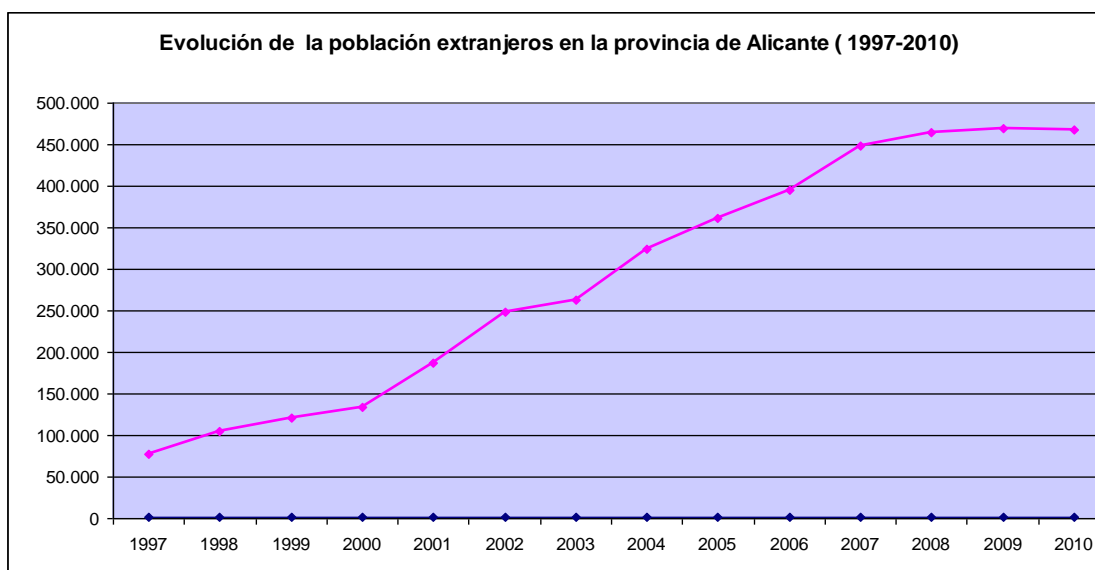


Figura IX.3. La evolución de la población extranjera en la provincia de Alicante.

Fuente: Observatorio Valenciano de la Inmigración³⁵⁵ (<http://www.observatorioinmigracion.gva.es>; Fecha de consulta. 22/05/2011).

Los servicios de atención a contribuyentes extranjeros, evidentemente, han de tomar en consideración la distribución de la población foránea a fin de focalizar las actuaciones de los colectivos con más representación en la provincia. Así se deduce que el colectivo más numeroso lo conforman los ciudadanos de la UE³⁵⁶. Se destaca la presencia de británicos (25,4 % del total de extranjeros), de alemanes (8,9%), marroquíes (6,8%), ecuatorianos (5,4%), rumanos (5%), colombianos (4,8%), argentinos (4,5%) y, franceses y belgas, aproximadamente un 3% cada nacionalidad (Fuente: Observatorio Valenciano de la Inmigración, datos para 2010). La destacada presencia de residentes británicos es lo que explica la colaboración entre Suma y el IRRV, a la hora de facilitar la comprensión de nuestro sistema tributario local.

del sistema español, podemos observar que los residentes extranjeros cumplen con sus obligaciones tributarias (tal y como nos han hecho constar los directores de *Suma* en sus entrevistas), lo que al fin y al cabo supone una acción de integración de este colectivo.

³⁵⁵ El Observatorio Valenciano de la Inmigración y el INE, sólo disponen de datos de la inmigración en España a partir del año 1997.

³⁵⁶ Las razones del crecimiento de los ciudadanos europeos, especialmente resulta importante el aumento del colectivo de ciudadanos en situación de inactividad, asentados en la provincia alicantina, se podrían resumir en: el denominado estilo de vida que se concreta en la expectativa de una mejor calidad de vida (clima y salud), los factores geográficos y las condiciones económicas (la vivienda como inversión y el menor coste de la vida) (HUETE, 2005:382-387).

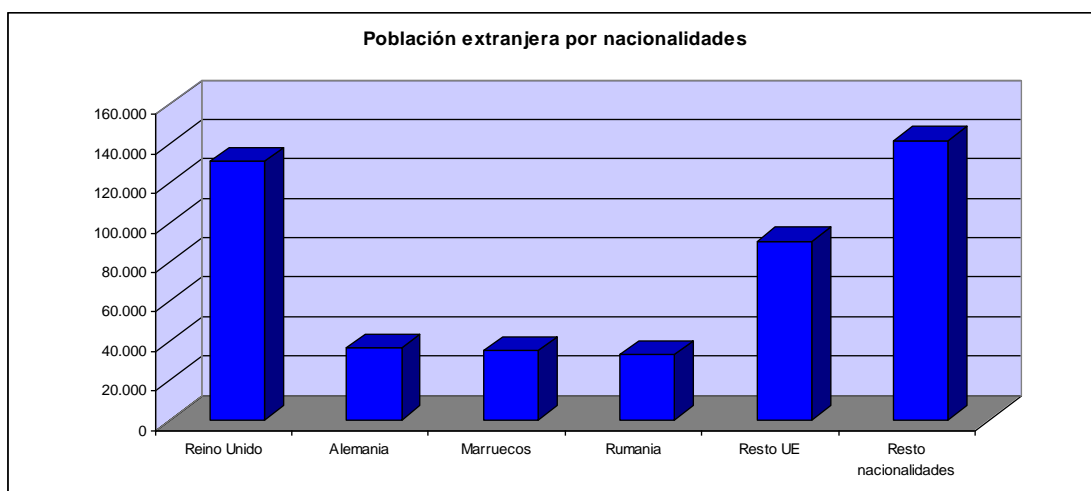


Figura IX.4. La distribución de la población extranjera por nacionalidades en la provincia de Alicante.

Fuente: Observatorio Valenciano de la Inmigración (<http://www.observatorioinmigracion.gva.es>; Fecha de consulta. 22/05/2011)

En lo que respecta al colectivo mayoritario, los extranjeros comunitarios, el estilo de vida que desarrollan cuando eligen la provincia de Alicante para trasladarse, puede describirse a partir de dos patrones: para el primer grupo, paz, relax y vida rural; y fiesta, sol y playa, para el segundo grupo. Dependiendo de qué tipo de características predomine, eligen una determinada zona para asentarse en función de un conocimiento previo o referencias de sus compatriotas. Complementariamente, los estilos de residencia de los extranjeros son la combinación de ciclo vital y nacionalidad. Así pueden diferenciarse en función del estilo de vida o función que reproduzcan en nuestro territorio: por una parte, el residente que busca la participación e integración en la vida social y laboral; y por otra, el jubilado o trabajador estacional, que se retira para mejorar su calidad de vida o descansar, tendente a formar colonias y guetos (HUETE, 2005: 388).

En este mismo sentido, el servicio de atención al contribuyente extranjero distingue entre las actuaciones a realizar para los residentes como los no residentes (José Luis López Minguez, Foro Suma 2009, Proyectos Suma):

- a) Las actuaciones hacia los residentes:
 - a') Atención en idiomas: para lo que existe la unidad de extranjeros con capacidad para atender en inglés, alemán, francés, italiano, finés y holandés. Además la organización da mucha importancia a la formación en idiomas de su personal.

- b') Publicación de la información tributaria municipal, en los distintos idiomas a través de las asociaciones y prensa especializada para extranjeros³⁵⁷.
- c') Se realizan también sesiones informativas, como las organizadas con los colectivos extranjeros que de alguna manera se encuentran agrupados en colectivos y asociaciones como por ejemplo El Campello English Speaking Club.
- d') En la Web toda la información se encuentra disponible en todos los idiomas que permite el traductor de Google además, diversos archivos publicados también están traducidos al inglés, alemán y francés.
- b) Las actuaciones dirigidas a los contribuyentes no residentes:
- a') Localización de deudores ³⁵⁸(especialmente se ha creado un proyecto para localizar británicos, por ser el colectivo de la UE más numeroso). Para ello cuenta con la colaboración de una empresa británica que localiza a los contribuyentes (Rossendales).

Tabla IX.10 Evolución de las localizaciones de los deudores (2007-2009).

	2009	2008	2007
Comunicaciones	3.005	2.839	2.229

Fuente: José Luis López Minguez, Foro *Suma* 2009, Proyectos *Suma*.

- b') Elaboración de modelos de comunicación en inglés, alemán y francés para el requerimiento del pago de la deuda y el aviso del inicio del procedimiento de embargo.
- c') Facilita los medios de pago a través de transferencia bancaria, telefónicamente con tarjeta de crédito y con domiciliación (SEPA), además de las vías de pago tradicional.

³⁵⁷ Entre la prensa extranjera en la que *Suma* publica los anuncios se destacan: Costa Blanca News, Costa Blanca Nachrichten, Think in Spain, Wochen Post, La Gaviota, Round Town News y Coast Rider. Los colectivos asociativos corresponden a las nacionalidades holandesas, francesas, alemanas, belgas, inglesas, noruegas y suizas. (José Luis López Minguez, Foro *Suma* 2009, Proyectos *Suma*).

³⁵⁸ Los contribuyentes no residentes pasan al estadio de localización de deudores, cuando confluyen los siguientes requisitos: 1. La deuda ha de estar en período ejecutivo; 2. No tienen designado representante en España; 3. Se les ha sido practicadas las pertinentes notificaciones en su domicilio fiscal, y; 4. Se han agotado todas las posibles vías de localización en el territorio nacional. Los trabajos de localización implican averiguar el nuevo municipio o país de residencia del contribuyente a través de la documentación de cambio de titular o posibles movimientos de domiciliaciones bancarias y, segundo, localizar su dirección a partir de la información que pueda suministrar Internet o los propios Ayuntamientos (José Luis López Minguez, Foro *Suma* 2009, Proyectos *Suma*).

- d') Proyecto movilidad, a partir de la colaboración con el IRVV (Institute of Revenues, Rating and Evaluation–Instituto Británico de Ingresos Públicos y Recaudación), que es una institución profesional que agrupa a técnicos tributarios municipales. Esta colaboración contempla una doble perspectiva: a) por una parte, el personal de *Suma* forma a técnicos británicos en España para facilitar el pago en su país de los hechos imponible que se producen en nuestra provincia; y, b) por otra, los técnicos de *Suma* observan *in situ* y con detalladas explicaciones de los técnicos británicos cómo funciona su sistema tributario local para comprender mejor la idiosincrasia del contribuyente británico. La puesta en práctica de este proyecto se ejecuta a través del programa Leonardo de la UE (ANDARIAS, 2012 y 2013).
- e') Otro proyecto es la videoconferencia, destinado a la formación y seguimiento continuo del proyecto formativo de recaudación de los tributos españoles en territorio extranjero.

Los extranjeros suponen un colectivo de contribuyentes importante que, en general, cumplen con sus obligaciones tributarias con formalidad según las declaraciones de los directores de *Suma*. Si bien, en muchas ocasiones, el carácter no residencial y su grado de impermeabilidad al desarrollo de la sociedad española³⁵⁹, hacen necesario que los grupos sean atendidos de forma específica. Así, el organismo tributario no sólo ha de contemplar ampliamente esas actuaciones particulares sino que también deberá tomar esas consideraciones, de manera más específica, en las oficinas presenciales sitas en las comarcas y municipios en los que estos extranjeros se suelen concentrar.

³⁵⁹ Especialmente significativo resulta el grado de integración del colectivo de los británicos: el 78 % reconoce que se relaciona sólo con ciudadanos ingleses, porque no existen españoles en su zona de residencia (52%) ni en sus hábitos sociales y familiares (48%). Además también manifiestan consumir con asiduidad los medios de comunicación ingleses en lugar de los españoles (GONZÁLEZ, 2011: 15-16).

3.5 Las medidas para facilitar el pago de tributos

Conforme a las directrices de la OCDE (2009), y ante los primeros atisbos de crisis económica³⁶⁰ que hacían prever que un número creciente de contribuyentes se encontrarían con problemas para realizar sus pagos en el período voluntario, la dirección del organismo empezó a implementar una serie de medidas estratégicas destinadas a facilitar el pago y contener la previsible caída en la recaudación, lo que pondría en serias dificultades financieras la sostenibilidad de los Ayuntamientos.

Precisamente, es partir de 2008, cuando la actividad recaudatoria de *Suma* comienza a descender en una media de un 2 %.

Tabla IX.11 Efectos de la crisis económica sobre la recaudación en 2008.

Disminución con respecto al año anterior por tipo de persona fiscal	
Personas físicas	- 1,13 %
Empresas	- 5,05
Disminución con respecto al año anterior por tributos	
IBI	-1,84
IAE	-2,10
RB	-2,53
Resto	-4,48

Fuente: La Gestión del conocimiento en *Suma*, Conoc-e. Salamanca 3 de marzo de 2009, José López Garrido.

Por ello, a partir de 2008, la organización presenta una serie de medidas para facilitar el pago de las deudas (Plan de pago personalizado, fraccionamiento y aplazamiento). Estas medidas se ajustan también a las recomendaciones realizadas por

³⁶⁰ Las situaciones de crisis, como la iniciada en 2007-2008, exponen a las Administraciones Tributarias a una comprometida situación. Por un lado, tienen el controvertido desafío de mantener y /o sostener la recaudación tributaria y, por otro, deben lograr que ésta alcance los niveles necesarios que aseguren la puesta en marcha de las medidas anti crisis para la ciudadanía que los gobiernos consideren imprescindibles implantar. Esta difícil situación puede ser vista como una oportunidad para destacar la relevancia de los organismos técnicos especializados, por lo que deberán realizar esfuerzos adicionales además de innovadores, para encontrar y explotar los denominados “espacios vírgenes” y “nichos de recaudación”, que en definitiva, consigan mejoras en el diseño y la gestión de los servicios tributarios. En este sentido, es innegable la responsabilidad de las administraciones tributarias en el diseño de medidas para facilitar y economizar al máximo, el cumplimiento de las obligaciones, otorgando mayores facilidades para el pago de impuestos. Las medidas, que pueden ser consideradas como heterodoxas, en el sentido que no serían aplicadas en situaciones normales o de bonanza económica, introducen y/ o flexibilizan (entre otras) los planes de facilidades, aplazamiento y fraccionamiento de pago (CARBAJO y PORPORATTO, 2010).

el Instituto de Estudios Fiscales en el entorno de las Administraciones Tributarias en tiempos de crisis (CARBAJO y PORPORATTO, 2010:26), cuyas actuaciones se desdoblán en dos vertientes:

- a) Primera, facilitar al máximo el cumplimiento de las obligaciones tributarias a los ciudadanos expandiendo la información, la asistencia y los mecanismos para simplificar su realización, reduciendo así el coste indirecto de la tributación de los contribuyentes. En la misma línea, se considera como cometido ineludible fomentar la conciencia y educación cívico-fiscal de la ciudadanía.
- b) Segunda, controlar el cumplimiento tributario, detectando el incumplimiento y básicamente, reprimiendo el fraude tributario. En este sentido, se trata de facilitar y economizar el pago voluntario, a través del establecimiento de una serie de líneas de acción que lo induzcan, dejando patente la percepción de riesgo a quienes no lo hagan (de ser detectados y castigados) a partir de acciones de control que incluyen el uso de información completa, pertinente y fiable que asigna niveles de riesgo a sectores, segmentos o contribuyentes de forma individual actuando en consecuencia. En definitiva, el mensaje que las Administraciones Tributarias deben transmitir a la ciudadanía es que lo más económico resulta el pago voluntario, dada su potente capacidad para identificar, detectar y reprimir la evasión del fraude tributario de manera rápida y eficaz. En este sentido, *Suma* pone en marcha esta acción a partir de los mecanismos instrumentalizados en el Plan de Pago Personalizado, en el fraccionamiento y aplazamiento de la deuda y, en las segregaciones de ingresos directos del IBI.

3.5.1 El Plan de Pago Personalizado (PPP)

El Plan de Pago Personalizado de *Suma Gestión Tributaria*, consiste en un sistema especial de pago, que permite al contribuyente realizar ingresos mensuales a cuenta de los recibos puestos al cobro de los tributos e ingresos de derecho público con devengo periódico. De esta forma, el contribuyente puede adaptar su propio calendario de pago conforme a sus necesidades financieras a lo largo del año. Este sistema de facilidades para el pago, se encuentra regulado en el artículo 74 de la Ordenanza General de Gestión, Recaudación e Inspección de *Suma Gestión Tributaria* (Boletín Oficial de la Provincia de Alicante, 7 de agosto de 2009, nº 149) y así, se detallan los requisitos de

acceso al plan³⁶¹, el mecanismo de solicitud así como el proceso periódico y especificaciones para la realización efectiva del plan de pago. En concreto, puede acogerse a este plan cualquier sujeto pasivo o bien su representante legal que se encuentre debidamente acreditado por el organismo, en cualquier momento del período de pago en voluntaria o ejecutiva, pero siempre previamente a la notificación de enajenación de los bienes embargados. Las cantidades aplazadas estarán sometidas a la aplicación de un tipo de interés anual de demora y de un tipo de interés legal³⁶² (www.suma.es; Fraccionar o aplazar, Fecha de consulta: 05/02/2013).

La puesta en práctica de este plan ha seguido las siguientes fases: 1) Programación de la simulación en un entorno de pruebas por expertos en gestión y analistas informáticos, 2) Revisión y validación por los expertos en gestión tributaria, 3) Lanzamiento y difusión del nuevo producto al mercado de los potenciales usuarios (los contribuyentes), a través de circulares y reuniones informativas simultaneándola con una campaña de publicitaria en prensa por parte de la presidencia y la dirección del organismo, 4) A partir de las experiencias y en proceso transversal de los departamentos implicados con el área de calidad, se diseña un proceso continuo de adaptación y mejoras.

Este nuevo producto ha tenido incluso más éxito del esperado (según D. Luis Herrerías, Jefe del Departamento de Recaudación) desde su inicio en agosto de 2008.

³⁶¹ En cuanto a los requisitos para acogerse al sistema de pago personalizado, el artículo 74.2 de la Ordenanza General de Gestión, Recaudación e Inspección de *Suma Gestión Tributaria* establece: a) Formulación de la solicitud de forma personalizada en las oficinas de *Suma Gestión Tributaria*, a través de la oficina virtual e incluso combinado la vía telefónica con el correo postal ordinario; b) Que exista coincidencia entre el solicitante y el sujeto pasivo de los tributos en el momento en que se realice la solicitud; c) Que se domicilie el pago en alguna de las entidades financieras autorizadas para recibir los pagos a cuenta en las que conste como titular el contribuyente. Como *Suma* mantiene la relación con una amplia red de entidades financieras, los sujetos pasivos pueden acogerse al PPP en el Banco Sabadell, BBVA, Banco Santander, La Caixa, Banesto, Ruralcaja, Caja Murcia, Banco Popular, Caixa Altea, Caixa Petrer, Caja Rural Central, Banco Valencia y Caixa Callosa (www.suma.es; Plan de Pago personalizado; Fecha de consulta : 05/02/2012); d) Se ha de facilitar un número de teléfono de contacto fijo y un móvil al cual enviar mensajes cortos de texto o bien una dirección de correo electrónico.

³⁶² El tipo de interés anual de demora se fija en el 5% y el interés legal en el 4% para el año 2010 y siguientes. Este último sólo es aplicable a deudas no tributarias como son las Sanciones de Tráfico y Administrativas, así como en aquellos casos en que la totalidad de la deuda aplazada o fraccionada se garantice en aval solidario de entidad de crédito o sociedad de garantía recíproca, o mediante certificado de seguro de caución. (www.suma.es; Fraccionar o aplazar, Fecha de consulta: 05/02/2013).

Tabla IX.12 La evolución de los Planes de Pago Personalizado.

	2008	2009	2010	2011	2012
PPP	958	1.564	6.978	8.630	9.050

Fuente: Memorias *Suma* 2009, 2010, 2011 y 2012.

En el ejercicio de 2010, se registra un crecimiento espectacular de las adhesiones al PPP, de tal forma que los 5.414 contribuyentes que se adhieren al plan, han generado 15.309 recibos que ascienden a un importe de 3,7 millones de €. Por otra parte, el 48 % de los contribuyentes que en 2010 se han sumado al PPP han incluido sus recibos en ambos períodos voluntarios (Memoria *Suma* 2010. Resultados: 28). Se interpreta así que dado que el 52% restante se acoge al Plan en período ejecutivo, esta medida va a incrementar la eficacia de la actividad de la organización en el sentido, que supone un ahorro importante en los costes de gestión de la recaudación a llevar a cabo una vez finalizado el período voluntario de pago. De hecho, es constatable el incremento del nivel de cobros de esta campaña que en el último ejercicio a considerar se situó en el 85,37%. En el año 2011, se mantiene el proceso expansivo. Se registran 8.630 contribuyentes de los que 5.645 lo hacen en periodo voluntario, gestionando un total de 21.063 recibos que equivalen a algo más de 4,3 millones de €. En definitiva, esos contribuyentes que se acogen al PPP en 2011 suponen aproximadamente un 5% de la población total.

El instrumento del Plan de Pago Personalizado es una medida de la organización para, como su propio nombre indica, facilitar a la ciudadanía el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. El hecho que diferencia la medida que adopta Suma de las de otras organizaciones tributarias radica precisamente en la prioridad y publicidad. Tal como indica el director de Suma D. José López Garrido, la medida ya existía lo que cambia es la filosofía de la Administración de incluirlo como derecho.

“Cada vez son más los que ciudadanos que se acogen a estos planes personalizados de pago. De hecho, esta posibilidad ya existía para los ciudadanos. Pero fraccionar los tributos era lo último que se debía hacer, sólo se aplicaba cuando el contribuyente llegaba a su último estertor de sus posibilidades y decía que no podía pagar, entonces en la oficina se le ofrecía la posibilidad del fraccionamiento. Lo que hice yo fue ponerlo como prioridad. Ponerlo y publicitarlo a la entrada de las oficinas de Suma para que se supiera que los ciudadanos podían acogerse a este plan: divide,

fracciona, más fácil (...) Porque creo que es una obligación de la Administración” (Entrevista a José López Garrido realizada el 27/04/2013).

Según el balance presentado por la empresa demoscópica CIDES sobre la valoración y uso del PPP en el año 2012, su nivel de conocimiento por los alicantinos es aún bajo a pesar de las fuertes campañas promocionales, pues sólo los conocen el 23,8 % de los entrevistados y, sólo lo han utilizado el 25,3%. En cualquier caso, de los resultados de la encuesta realizada por CIDES se extrae que “todos los que se han acogido a esta modalidad la valoran muy positivamente, y más aún los de rentas altas, confirmando que tampoco es un producto para quienes tienen un poder adquisitivo limitado, sino más bien para aquellos que prefieren no asumir un gasto importante de una sola vez, independientemente de cuáles sean las motivaciones para este tipo de práctica. En este sentido, puede ser una alternativa a los pagos fraccionado y aplazado, pero no tanto para los que se sienten cómodos con el pago único en el período prescrito” (CIDES, 2012:62).

3.5.2 Las facilidades para el fraccionamiento de la deuda

Los aspectos que concretan y desarrollan las facilidades para el fraccionamiento de deudas de los contribuyentes se encuentran regulados en la Sección IV, en los artículos 84 a 89 de la Ordenanza General de Gestión, Recaudación e Inspección de *Suma Gestión Tributaria*.

Los fraccionamientos pueden abarcar a los contribuyentes que se encuentran en el período voluntario de cobro y a aquellos que estando en la fase ejecutiva, no tienen embargos pendientes, y por otro, los que estando en ejecutiva tienen asociado un embargo. En todos los casos, se exige como requisito una domiciliación bancaria. Dependiendo de la cantidad del principal para la que solicita el fraccionamiento ³⁶³se establecen los períodos y garantías que permiten acogerse a este plan:

³⁶³“No serán objeto de aplazamiento o fraccionamiento las siguientes deudas: a) Deudas en período voluntario o ejecutivo por importe de principal inferior a 60€; b) Deudas por sanciones de tráfico en el período de pago con la reducción del 30 % del art.67 R.D: Leg. 339/1990”. Artículo 85.1 de la Ordenanza general de Gestión, Recaudación e Inspección de Suma Gestión Tributaria.

Tabla IX.13 Las medidas adoptadas para facilitar el pago de tributos: fraccionamiento de deuda.

Importe deuda principal	Plazo máximo	Fraccionamientos solicitados en el período voluntario y en período de ejecutiva sin embargos
De 60 a 1.499,99 €	6 meses	Sin garantías
De 1.500 a 6.000€	9 meses	
De 6.000,01 a 24.000€	12 meses	<p>GARANTIAS: Se exige alguna de éstas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Compromiso de aval – Otras que afectan a bienes inmuebles, si cumplen las siguientes condiciones : <ul style="list-style-type: none"> a) Aportación de nota simple, con fecha de 5 días anteriores a la solicitud b) Si existen cargas sobre el bien inmueble, la diferencia entre el valor del bien a efectos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y las cargas, debe ser superior al importe a fraccionar c) Aportación de informe actualizado sobre la cuantía pendiente de las cargas, expedido por los titulares de los derechos preferentes
A partir de 24.000,01€	12 meses (Excepcionalmente 23 meses)	<p>GARANTIAS: Se exige alguna de éstas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Aval bancario o seguro de caución³⁶⁴ – Hipoteca unilateral sobre los inmuebles – Otras que afectan a bienes inmuebles, si cumplen las siguientes condiciones: <ul style="list-style-type: none"> a) Aportación de nota simple, con fecha de 5 días anteriores a la solicitud b) Si existen cargas sobre el bien inmueble, la diferencia entre el valor del bien a efectos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y las cargas, debe ser superior al importe a fraccionar c) Aportación de informe actualizado sobre la cuantía pendiente de las cargas, expedido por los titulares de los derechos preferentes.

³⁶⁴El seguro de caución, también denominado seguro de garantía, es un contrato de seguro en el que asegurador se compromete a indemnizar al asegurado por los perjuicios económicos derivados del incumplimiento de las obligaciones legales y contractuales del tomador del seguro.

Importe deuda principal	Plazo máximo	Fraccionamientos solicitados en el período de ejecutiva con embargos
De 60 a 1.499,99 €	6 meses	GARANTIAS : Se exige alguna de éstas : <ul style="list-style-type: none"> – Aval bancario o seguro de caución – Hipoteca unilateral sobre los inmuebles libres de cargas – Anotación de embargo sobre inmuebles libres de cargas
De 1.500 a 6.000€	9 meses	
De 6.000,01 a 24.000€	12 meses	

Fuente: Folleto *Suma*, Medidas adoptadas para facilitar el pago del tributo

3.5.3 Las facilidades para los aplazamientos de las deudas

Al igual que el fraccionamiento, el aplazamiento de deudas también está regulado en la Sección IV, en los artículos 84 a 89 de la Ordenanza general de Gestión, Recaudación e Inspección de *Suma* Gestión Tributaria. Asimismo, el requisito para acceder al aplazamiento será que el contribuyente deberá facilitar la domiciliación de una cuenta para la domiciliación del pago y, los períodos y garantías están asociados a la cuantía de deuda a aplazar y su condición.

Tabla IX.14 Las medidas adoptadas para facilitar el pago de tributos: aplazamiento de deuda.

Importe deuda principal	Plazo máximo	Aplazamientos solicitados en el período voluntario y en período de ejecutiva sin embargos
De 60 a 1.499,99 €	6 meses	Sin garantías
De 1.500 a 6.000€	9 meses	GARANTIAS : Se exige alguna de éstas: <ul style="list-style-type: none"> – Aval bancario o seguro de caución – Hipoteca unilateral sobre los inmuebles – Anotación preventiva sobre inmuebles libres de cargas
A partir 6.000,01	12 meses	
Importe deuda principal	Plazo máximo	Aplazamientos solicitados en el período de ejecutiva con embargos
De 60 a 1.499,99 €	6 meses	GARANTIAS: Se exige alguna de éstas: <ul style="list-style-type: none"> – Aval bancario o seguro de caución – Hipoteca unilateral sobre los inmuebles libres de cargas – Anotación de embargo sobre inmuebles libres de cargas
De 1.500 a 6.000€	9 meses	
De 6.000,01 a 24.000€	12 meses	

Fuente: Folleto *Suma*, Medidas adoptadas para facilitar el pago de tributos.

El éxito como medida anticrisis que se deriva de esta facilidad de pago al contribuyente, ante este entorno doblemente complejo en el que el esfuerzo para cumplir las obligaciones tributarias es mayor al tiempo que las Haciendas Locales requieren más recursos para hacer frente a la gravedad de la situación, se concreta en la valoración cuantitativa así como del análisis cualitativo. En lo que respecta al estudio de los datos, en 2010 se han concedido 47.216 fraccionamientos/aplazamientos por un importe de casi 49 millones de euros (Memoria *Suma* 2010. Nuestros compromisos). Queda pues también patente la tendencia creciente de contribuyentes que se acogen a estas facilidades y que, presumiblemente obvian otros procesos alternativos de gestión tributaria más costosos para el organismo de recaudación. Por otra parte, este análisis específico nos permite concluir que esta medida resulta muy sencilla para ser llevada a cabo por los contribuyentes permitiendo acogerse a este plan con una gran flexibilidad. Así de los 59.730 fraccionamientos concedidos en 2011, 3.884 se gestionaron por vía telefónica. Incluso en 2012, el total de fraccionamientos concedidos se disparó hasta las 81.309 (y por teléfono 9.459).

Es destacable el hecho que estos sistemas de facilidad de pago también se hayan aplicado al proceso de benchmarking con el organismo de Majadahonda y con el del Cabildo de Gran Canaria, obteniendo de igual forma, satisfactorios resultados según se desprende de las memorias de ambos organismos.

Tabla IX.15 Evolución de las solicitudes de aplazamientos y fraccionamientos (2007-2012).

Año	Total importe concedido	Concesiones
2007	3.479.298	-
2008	5.347.467	-
2009	35.314.582	28.247
2010	49.100.761	47.216
2011	58.409.280	59.730
2012	75.016.621	81.309

Fuente: Balance *Suma* 2010, 2011 y 2012.

Por otra parte, los aplazamientos y los fraccionamientos, presentan un problema para la contabilidad de los Ayuntamientos que genera, para los responsables de la Tesorería Local, una descoordinación de contabilidades. *Suma* entrega anualmente a sus

clientes-Ayuntamientos un informe en el que se detalla en su “Cuenta de gestión”, todas las operaciones financieras y presupuestarias asociadas a la gestión tributaria y recaudatoria de sus tributos locales, pero los aplazamientos y fraccionamientos no suelen estar reflejados en esta memoria. La instrucción de contabilidad actual obliga, a contabilizar los ingresos fraccionados o aplazados en el ejercicio en el que se recaudan. Entonces, si *Suma* aplaza o fracciona un ingreso en dos o más ejercicios económicos (dado que los plazos tienen como límite los 12 meses y excepcionalmente los 23 meses desde su concesión) y, no lo comunica al Ayuntamiento, éste continúa contabilizando como un ingreso del presupuesto en momento en que se devengó. Si el Ayuntamiento dispusiera de la información de los aplazamientos y fraccionamientos concedidos por parte de *Suma*, debería dar de baja parcial las cantidades aplazadas o fraccionadas en el presupuesto corriente para contabilizarlo en no presupuestara y, darlo de alta en el ejercicio en el que se prevé el ingreso. Por ello, las cantidades aplazadas y fraccionadas son derechos que los Ayuntamientos tienen en presupuestaria que han de trasladar a no presupuestaria, lo que origina una descoordinación en su contabilidad.

3.5.4 La segregación de liquidaciones de ingreso directo del IBI

En el caso de liquidaciones de ingreso directo (LID) del IBI, originado por altas nuevas que devienen por la culminación de la actividad constructora y, la consiguiente actualización por la D.G de Catastro de esta situación, se habilita una nueva fórmula de pago que lleva implícita un fraccionamiento de la deuda, siempre y cuando concurran las siguientes condiciones:

- a) La cuota total de la liquidación debe ser igual o superior a 480,01 €
- b) La LID que se deriva de la actualización del impuesto como consecuencia del término en la actividad constructora, debe incluir más de un ejercicio
- c) El expediente se inicia previa solicitud del interesado
- d) La solicitud debe presentarse dentro de plazo para el ingreso en período voluntario de la LID que se pretende segregar.

La solicitud no requiere acompañarse de ningún documento que garantice el pago.

En la resolución, se acuerda la anulación de la liquidación original y la emisión de otras nuevas, una por cada uno de los años contenidos en el original, sin intereses ni recargos, dándole la posibilidad incluso de realizar el ingreso con una diferencia de un mes entre cada una de las nuevas liquidaciones.

Con esta medida, *Suma* está realizando un fraccionamiento de deuda, pero quizás aún más ventajoso para el contribuyente, pues en un fraccionamiento se cobran intereses al ciudadano y además, dependiendo del importe, incluso se le exige el cumplimiento de una serie de garantías. En este caso no piden ningún requisito más que la solicitud a instancia del interesado.

CAPÍTULO X. LA ESTRUCTURA DE SUMA

1. La configuración estructural de las organizaciones innovadoras

1.1 La innovación administrativa como *adhocracia*

La estructura de la organización puede definirse como “el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, consiguiendo luego la coordinación de las mismas” (MINTZBERG, 2002: 26).

Desde la perspectiva de análisis del enfoque tradicional de estructura de la administración pública, inspirado en el modelo burocrático descrito por Max Weber, dos son los ejes básicos para definir el modelo de estructura administrativa. El primero, el eje jerárquico, verticalidad versus aplanamiento, que hace referencia al número de niveles jerárquicos que agrupa la estructura administrativa. El segundo, el eje sectorial, diferenciación / fragmentación versus integración, se refiere a los criterios considerados para la división y al grado de segmentación por sectores de la estructura (RAMIÓ, 1999:60). Conforme a estos dos ejes, aparecen cuatro modelos de estructura organizativa: 1. Modelo clásico-burocrático (fragmentado y jerárquico); 2. Modelo de agencia (fragmentado plano); 3. Modelo gerencial (integrado jerárquico), y; 4. Modelo mixto gerencial, de agencia y clásico (modelo integrado y poco jerárquico).

Por otra parte, el trabajo de Henry MINTZBERG (1988), que ha sido considerado como paradigma más reciente en el estudio de las estructuras administrativas, diferencia las organizaciones (ya sean públicas o privadas) en función del diseño y adaptación de éstas a lo que ha considerado como las seis partes fundamentales de la organización. Siendo éstas: 1. El ápice (vértice o núcleo) estratégico; 2. El núcleo de operaciones; 3. La línea media; 4. La tecnoestructura; 5. El staff de apoyo, y; 6. La ideología.

El núcleo estratégico será el que dirige la organización como un todo. Entre sus funciones se destacan: la determinación de los objetivos generales, la gestión de sus relaciones con el entorno y la formulación de la planificación estratégica. En las organizaciones públicas, suele coincidir con la dimensión política.

El núcleo de operaciones constituye el centro de toda organización y, es dónde se desarrollan las tareas necesarias para el logro de los objetivos planteados. En la administración, se suelen concentrar en las secciones de ámbito sectorial.

La línea media, es la que permite la comunicación entre las unidades operativas y el ápice estratégico a partir del respeto a la autoridad formal que confiere la “pirámide articulada”. En la mayoría de las administraciones públicas, el plano de comunicación fundamental se realiza a partir de los departamentos o áreas que enlazan con las subdirecciones generales y las secciones.

La tecnoestructura es el área que afianza el diseño y la normalización de la estructura organizativa, de personal, de material o de procedimientos en la administración. Esta tecnoestructura aporta un rol de apoyo a la decisión, mediante el análisis y el conocimiento para la consecución del deseado control y funcionamiento de la organización. Su actividad se centra, en muchas ocasiones, en reducir la intensidad de los conflictos intra o extra organizativos mediante la introducción de procesos muy detallados. Se corresponde con la mayoría de los servicios comunes.

El staff de apoyo lo constituyen las unidades especializadas que tienen como función proporcionar un apoyo específico ala organización fuera del flujo normalizado de operaciones. Como los servicios de seguridad, mensajería, etc.

Por último, toda organización tiene una determinada ideología, que se corresponde con su cultura corporativa asociada a tradiciones, creencias y valores que la diferencian de otras organizaciones.

Conforme a la esta descripción, cualquier organización puede adaptarse a esta forma gráfica que contiene las seis partes fundamentales de la organización.

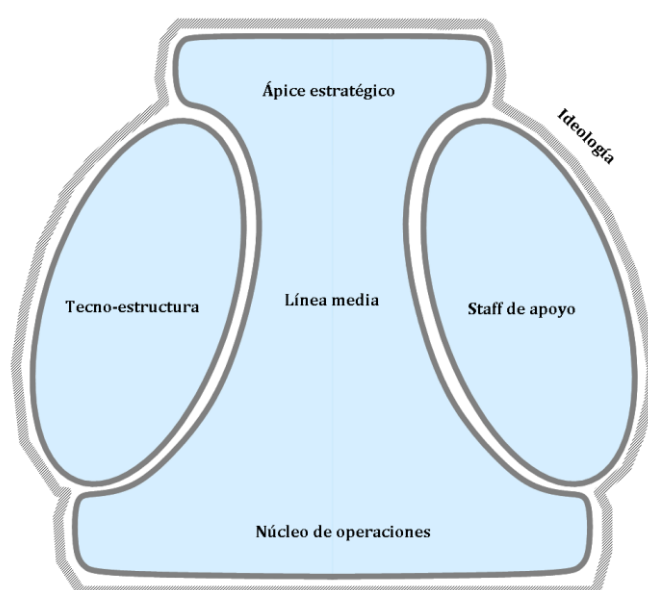


Figura X.1 Las partes fundamentales de la organización, según H. MINTZBERG (1988).

Así, Henry MINZTBERG, en función de diseño y del peso específico que se le asignado a cada una de las partes, distingue cinco modelos de organizaciones, a las que denomina configuraciones estructurales³⁶⁵: 1. La estructura simple³⁶⁶; 2. La burocracia maquinal³⁶⁷. 3. La burocracia profesional³⁶⁸; 4. La forma divisional³⁶⁹; 5. La adhocracia³⁷⁰.

³⁶⁵ Henry Mintzberg sugiere una serie de nueve *parámetros de diseño* para tipificar las distintas estructuras organizativas En relación con el diseño de puestos son: 1. Especialización del cargo; 2. Formalización del comportamiento; 3. Preparación y adoctrinamiento. En cuanto al diseño de la superestructura: 4. Agrupación de unidades; 5. Tamaño de la unidad. Para el diseño de los enlaces laterales: 6. Sistemas de planificación y control; 7. Dispositivos y enlace. En cuanto al diseño de toma de decisiones: 8. Descentralización vertical; 9. Descentralización horizontal. Asimismo también establece un elenco de *factores de contingencia* que refieren y describen las condiciones organizativas que se consideran en la selección de los anteriores parámetros de diseño como: 1. La edad y el tamaño; 2. El sistema técnico; 3. El entorno; 4. El poder (MINTZBERG, 1988: 96-97; 256).

³⁶⁶ Las características de la estructura simple son (MINTZBERG, 1988: 347):

- Principal mecanismo de coordinación: supervisión directa.
- Parte fundamental de la organización: núcleo estratégico.
- Principales parámetros de diseño: centralización, estructura orgánica.
- Factores de contingencia: joven, pequeña, sistema técnico poco sofisticado, entorno sencillo y dinámico, posibilidad extrema de poder del director general y escasa influencia de la moda.

³⁶⁷ Las características del modelo de burocracia maquinal son (MINTZBERG, 1988: 357):

- Principal mecanismo de coordinación: normalización de los procesos de trabajo.
- Parte fundamental de la organización: tecnoestructura.
- Principales parámetros de diseño: formalización del comportamiento, especialización vertical y horizontal del puesto, agrupaciones generalmente funcionales, centralización vertical y descentralización horizontal limitada, planificación de acciones.
- Factores de contingencia: vieja, grande, reguladora, sistema técnico no atomizado, entorno simple y estable, control externo, escasa influencia de la moda.

³⁶⁸ Las características de la burocracia profesional son (MINTZBERG, 1988: 393):

- Principal mecanismo de coordinación: normalización de habilidades.
- Parte fundamental de la organización: núcleo de operaciones.
- Principales parámetros de diseño: preparación, especialización horizontal del puesto, descentralización vertical y horizontal.
- Factores de contingencia: entorno complejo y estable, sistema técnico no regulador y carente de sofisticación, influencia de la moda.

³⁶⁹ Las características de la forma divisional (o diversificada) son (MINTZBERG, 1988: 426):

- Principal mecanismo de coordinación: normalización de los *outputs*.
- Parte fundamental de la organización: línea media.
- Principales parámetros de diseño: agrupación sobre la base del mercado, sistema de control de rendimiento, descentralización vertical limitada.
- Factores de contingencia: mercados diversificados (productos o servicios particularmente), grandes, viejas, directivos medios ansiosos de poder, influencia de la moda.

³⁷⁰ Las características de la adhocracia son (MINTZBERG, 1988: 479):

- Principal mecanismo de coordinación: adaptación mutua.
- Parte fundamental de la organización: staff de apoyo.
- Principales parámetros de diseño: dispositivos de enlace, estructura orgánica, descentralización selectiva, especialización horizontal del puesto, preparación, agrupación basada a la vez en la función y en el mercado.
- Factores de contingencia: entorno complejo dinámico (a veces dispar), joven, sistema técnico sofisticado y a menudo automatizado, influencia de la moda.

Se acepta que en toda organización coexisten las estructuras formal e informal, en tanto se avienen configuraciones que expresamente se establecen cuando se diseña su estructura, con otras que no han sido formalmente concebidas ni planificadas, con tal grado de interrelación o simbiosis que, resulta generalmente imposible establecer una separación entre ambas (MENGUZZATO y RENAU, 1995: 296).

Sólo será la última de las estructuras descritas por Mintzberg, la adhocracia (véase del capítulo VIII el apartado. 3.2.2 La gestión del cambio hacia una nueva cultura corporativa), la única con capacidad para realizar una innovación sofisticada y formar equipos de proyectos *ad hoc* que den respuesta a los problemas, estimulando la estrategia global creativa (WATERMAN, 1993). En definitiva, la adhocracia es lo opuesto a burocracia, pues puede aplicarse a cualquier organización que se rebela contra las normas burocráticas tradicionales para explorar nuevas oportunidades, solucionar problemas y para el logro de resultados que incentivan la creatividad como vía a la renovación organizacional. Mientras que la organización burocrática sería la que correspondiera a un modelo de gestión pública garantista definida por una orientación claramente legalista en su objetivo de conformidad a las normas, con una regulación jerárquica y con una lógica jurídica (BOVAIRD y LÖFFLER, 2003: 19), la adhocracia se enfoca hacia el modelo postgarantista de la Gobernanza que considera a los ciudadanos activos en una administración “catalizadora” de procesos³⁷¹.

Las condiciones de las adhocracias como organizaciones innovadoras implican (MINTZBERG, 1988; WATERMAN, 1993) estas características:

- a) Que los parámetros de diseño, han de contemplar una organización con: una estructura sumamente orgánica en la que su comportamiento no siga pautas formales; una elevada especialización del puesto de trabajo sobre una preparación formal; una tendencia a agrupar a los especialistas en unidades funcionales en lo que corresponde a los asuntos internos, compatible con el despliegue de pequeños equipos de proyectos formados a base del mercado; un uso de dispositivos de enlace para favorecer la adaptación mutua entre los equipos internos y externos; y, una descentralización selectiva hacia y dentro

³⁷¹ No consideramos por tanto casual que se acepte que la adhocracia innovadora sea la configuración dominante a partir del último tercio del siglo XX, con el desarrollo del modelo de la Gobernanza en el mismo intervalo temporal. Ambas se desplazan a través de espacios compatibles caracterizados por una ciudadanía cada más formada y especializada, integrados en sistemas técnicos más sofisticados y automatizados en los que se visualiza el mundo como un todo global y no como una suma de partes y, en los que la innovación se entiende como más democracia y menos burocracia (MINTZBERG, 1997: 329).

de las mismas estructuras, constituyendo distintas combinaciones de directivos en línea y de expertos de staff y operaciones.

- b) Que la configuración emprendedora tiende a surgir en cualquier tipo de organización cuando se enfrenta a crisis severas.
- c) Que es la estructura organizativa que mejor respeta la unidad de mando, como uno de los principios básicos de gestión.
- d) Que tiende a contratar y conferir poder, aunque no capacidad de coordinación, a los expertos y/o profesionales cuyos conocimientos y habilidades han sido desarrollados profundamente en programas de preparación.
- e) Que sustituye los mecanismos de presión por los de colaboración.
- f) Que tiende a reunir a los especialistas en equipos multidisciplinares, organizados a partir de proyectos de innovación concretos y determinados.
- g) Que fomenta la coordinación en la adaptación mutua a partir del diseño de los dispositivos de enlace.
- h) Que son frecuentes los directivos funcionales, integradores y de proyectos.
- i) Que el poder de decisión está distribuido entre directivos y no directivos en todos los niveles de jerarquía, según la naturaleza de las decisiones que haya que tomar.
- j) Que tiende a crear un sentimiento de misión corporativo en la que los empleados se identifican sólidamente con la organización.
- k) Que resulta difícil mantener la configuración emprendedora, evitando la formalización de comportamientos y asegurando un flujo constante de proyectos *ad hoc* realmente innovadores durante mucho tiempo, por lo que la adhocracia suele estar relacionada con las primeras etapas del ciclo vital organizativo, especialmente en la de desarrollo. En cualquier caso, en todas las organizaciones innovadoras son comunes los procesos de cambio, éstos-de hecho- constituyen su esencia, pudiendo los cambios estar asociados tanto a procesos de éxito como de crisis. De la combinación de las organizaciones a burocratizarse como a la de estar inevitablemente inmersas en procesos de cambio, surge la variante de “adhocracia temporal” (TOFFLER, 1970) en la que la organización una vez que ha llevado a cabo el proceso innovador que se marcaba como objetivo, se desintegra de forma voluntaria para volver a constituir otra con otra meta diferente.

1.2 Las características del modelo en red

La estructura organizativa de *Suma* no sigue una estructura jerárquica piramidal de las organizaciones burocráticas, sino una estructura en red. Las estructuras en red se recomiendan para aquellos sectores del ámbito público que requieren una rápida expansión y su ciclo vital está destinado al cumplimiento de unas metas y objetivos concretos (GOLDSMITH y EGGERS, 2004:38). Si bien en el caso de *Suma*, esta estructura en red se mantiene cuando la organización ha cumplido sobradamente los objetivos marcados en sus comienzos y, es en su madurez organizativa cuando se consolida.

Las ventajas que destacamos de la prestación de un servicio público por una organización que se estructura en red son: la especialización, la innovación, la flexibilidad y la capacidad de expansión. (GOLDSMITH y EGGERS, 2004: 28).

Las sinergias que aporta la estructura organizativa en red, se concretan en el caso de *Suma* en los siguientes pilares:

- a) La especialización. Las Agencias que desarrollan una estructura organizativa en red aplican la especialización en su funcionamiento en lo que respecta a la aplicación de conocimientos técnicos específicos así como en la gestión de las capacidades de los recursos humanos. *Suma* como organismo autónomo especializado en la gestión de tributos aplica esta máxima a lo que se refiere a la actividad de su personal que conocen todo el entramado de la gestión tributaria desde el inicio del hecho imponible hasta su liquidación. Además y en lo que respecta a los recursos tecnológicos, *Suma* ha desarrollado una base de datos propia para la gestión impositiva³⁷² además de un Software de cartografía digital³⁷³ y una amplia red de oficinas asistenciales conectadas con la oficina central y una Oficina Virtual.

³⁷² Una de las especializaciones tecnológicas de *Suma* se concreta en un “Software Integrado de Gestión de Impuestos” que se materializa en una bases de datos única que cubre todas los procedimientos en relación con las actividades sujetas a impuestos y contribuyentes de tal forma que se integra en una misma Bdd los impuestos interrelacionados en un mismo procedimiento administrativo (GONZÁLEZ, GASCÓ y ANDARIAS, 2007: 107). En el apartado de este capítulo sobre la tecnología de *Suma* se desarrolla las funcionalidades de este software.

³⁷³ El Software de cartografía digital lo desarrolla la empresa GEONET Territorial, una empresa tecnológica de gestión del territorio (www.geonet.es). En un apartado anterior de este mismo capítulo que

- b) La innovación. Evidentemente, un sistema organizativo en red (al estilo del aplicado en el sector privado) es por un lado más capaz de adaptarse e innovar que el sistema jerárquico burocrático al tiempo que por otro, anima la experimentación y crítica en el proceso de innovación. (MINTZBERG, 1988; WILSON, 1989; OSBORNE Y GAEBLER, 1992; BARZELAY, 1998;). La gobernanza democrática aplicada en los sistemas de network, tiende frecuentemente a incrementar la calidad en los servicios a los ciudadanos y, como respuesta éstos reaccionan potenciando el proceso de innovación a través de variadas experiencias que pueden ser registradas, por ejemplo, a través de la Web, Call Center, etc. y que se transmiten desde los usuarios a los prestadores de los servicios, a los centros de gestión, a los centros de coordinación y así sucesivamente hasta llegar a los tomadores de decisiones: Por el contrario el gobierno burocrático tradicional suele aislar a los altos y medios directivos de las percepciones ciudadanas de estas experiencias. En definitiva, el sistema en red facilita el aprendizaje continuo de la propia organización mediante un acceso simultáneo a un amplio conocimiento resultado de la innovación.
- c) La flexibilidad. Eleva la velocidad a la cual la organización responde a los cambios en las necesidades clientelares y retos. La flexibilidad en los sistemas de gestión permite diseñar, despedir, asignar y reasignar en un breve plazo de tiempo mucho más fácilmente que en un sistema jerárquico de decisión y presupuesto. Además permite incrementar la productividad. El gobierno debe cultivar soluciones que provean al cliente de la máxima flexibilidad y que den sustancial discrecionalidad a los proveedores más próximos al problema o cliente. Se trata, en este sentido, de *customizar*, pero sin olvidar el sentido de justicia y equidad que han de primar en cualquier organización.
- d) La capacidad de expansión, implica ampliar el alcance tomando en consideración dos direcciones: por un lado, expandirse geográficamente, compartir clientes con otras jurisdicciones, beneficiarse de los costes tecnológicos extendidos reducir riesgos al aplicar técnicas conocidas y que funcionan en otras partes, servirse y compartir el conocimiento con expertos mundiales...y, por otra, conectar más ampliamente al cliente con los servicios públicos. En este sentido, *Suma* se extiende a partir de los proyectos de colaboración que desarrolla con otras

Administraciones Tributarias siendo considerada un *benchmark* (la mejor de su clase en la materia) en su modelo de gestión y tecnológico (en este mismo sentido, en el apartado que trata las competencias que desarrolla Suma se ha desplegado su actividad de colaboración con otras Administraciones Locales o benchmarking). Para conectar más ampliamente con los clientes de los servicios públicos, se ha ampliado, de hecho, las delegaciones que otras administraciones pueden realizar en el organismo autónomo (en lo que respecta al apartado de competencias delegadas) y también se mantiene un contacto con el cliente/usuario de los servicios públicos a partir de las encuestas de Sigma Dos que se vienen realizando desde el año 1998.

2. Los parámetros de diseño: la organización de *Suma Gestión Tributaria*

Suma como Organismo Autónomo consta de unos órganos de gobierno, de unos órganos de dirección y administración y, de unos órganos de consulta (art. 5. Estatutos de *Suma*)³⁷⁴.

2.1 Los órganos de gobierno

2.1.1 El Consejo Rector

Conforme a la LBRL, “en los organismos autónomos locales deberá existir un Consejo Rector, cuya composición se determinará en sus estatutos” (art. 85 bis c).

El Consejo Rector³⁷⁵ de *Suma* constituye el órgano superior de gobierno de la entidad, y está integrado por: el Presidente que será el Presidente de la Diputación Provincial de Alicante o el Diputado en quien delegue, un Vicepresidente, que será un Diputado provincial designado por el Presidente, tres Diputados provinciales designados por el Pleno de la corporación, el Director del organismo autónomo designado por el presidente a propuesta del Consejo Rector entre funcionarios o

³⁷⁴ Estatutos de Suma, Edición julio 2008, aprobados por el Pleno de la Diputación de Alicante el 6 de septiembre de 2007, y publicados en el BOPA el 16 de noviembre de 2007.

³⁷⁵ La denominación Consejo Rector data a partir de los Estatutos de 2004, anteriormente la denominación era Consejo de-Administración. Los Estatutos de 2007, en el artículo 7, recogen las funciones del Consejo Rector.

personal directivo de la Diputación provincial como representante del órgano de dirección y dos vocales designados por el presidente de la Diputación (art. 6. Estatutos *Suma*)³⁷⁶. Además, este Consejo Rector estará asistido por un Secretario, como asesor legal y, que representa el área de Secretaria Delegada en la Entidad.

Este órgano superior de gobierno colectivo, representa los distintos intereses implicados en el desarrollo de la actividad del organismo: los intereses de los ciudadanos que se canalizan a través de sus representantes locales electos (concejales y regidores) que de forma indirecta son elegidos Diputados Provinciales³⁷⁷, la dirección de

³⁷⁶ A fecha del 31 de diciembre de 2010, el Consejo Rector estaba formado por: Presidente, Ilmo Sr. D. José Joaquín Ripoll Serrano, Vicepresidenta, D^a. María de Carmen Jiménez Egea, Director, D. José López Garrido, Vocales: D. Pedro Romero Ponce, D. Manuel Domingo Soler Torregrosa, D. Antonio Amorós Sánchez, D^a. María Teresa Sempere Jaén, D. Frances Jaume Pascual Pascual.

Por otra parte, el Consejo Rector constituido a partir de las elecciones locales de 2011 considera: Presidenta, Ilmo Sra. D^a. Luisa Pastor Lillo, Vicepresidente, D. César Augusto Asencio Adsuar, Director, D. Manuel de Juan Navarro, Vocales: D. Joaquín Albadalejo Martínez, D. Adrián Ballester Espinosa, D. Alejandro Soler Mur y, D. David Cerdán Pastor.

El primer Consejo de-Administración (que abarca el período de 1990 a 1994) estuvo compuesto por: Presidente, D. Antonio Mira-Perceval (Presidente de la Diputación), Vicepresidente, D. José Formés Caselles (Vicepresidente de la Diputación), y como vocales fueron designados los diputados, D. Salvador San José Pérez, D. José Barceló San Juan y D. Manuel Jiménez Alberó. Tras el cambio de-Gobierno en la Diputación tras las elecciones locales de 1995, el nuevo Consejo de-Administración quedó configurado por: Presidente, D. Julio de España Molla (Presidente de la Diputación), Vicepresidente, Miguel Ignacio Peralta Viñes, y vocales D. Miguel Valor, D. Antonio Mira-Perceval y D. Juan Bautista Poveda Coves.

³⁷⁷ El procedimiento electoral para la elección de los Diputados provinciales, se realiza conforme a Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (arts. 204, 205 y 206). Las Diputaciones provinciales son órganos de elección indirecta que se componen a partir de los resultados de las elecciones municipales en el ámbito provincial. Este carácter indirecto de los representantes electos en la Diputación está siendo plenamente cuestionado y, aunque no es objeto de este estudio analizar las distintas alternativas al proceso electoral de las Diputaciones, si quisiéramos hacer constar que el “Libro verde de los gobiernos locales intermedios en España” propone como recomendación la implantación de un sistema de representación directa o mixta (FUNDACION DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL, 2011:197), si bien no concreta el proceso de selección. Por otra parte, como es habitual, la asignación numérica de diputados provinciales depende de su número de residentes y, oscila entre un mínimo de 25 hasta un máximo de 51 diputados.

Número de residentes	Diputados
Hasta 500.000	25
500.001 a 1.000.000	27
1.000.001 a 3.500.000	31
3.500.001 en adelante	51

El ámbito de reparto de diputados provinciales es el partido judicial. La asignación de puestos que le corresponden a cada partido judicial (prorrato electoral) la realiza la Junta Electoral Provincial (el décimo día posterior a la convocatoria electoral) conforme al criterio proporcional sobre la población residente, aplicando el redondeo por exceso o defecto, según proceda, con un mínimo de un representante por partido judicial y, en el que ninguno podrá acumular más de 3/5 partes de los diputados (art. 204, LOREG). A la provincia de Alicante le corresponden 31 diputados provinciales (para 8 partidos judiciales electorales, que coinciden con los determinados en las primeras elecciones locales de nuestra era democrática de 1979 pues los creados con posterioridad no se consideran).

Partido Judicial	Población	Cociente	Nº diputados, Elecciones mayo 2007	Nº diputados mayo 2011
Alcoy	119.377	2,08	2	2
Alicante	447.786	7,78	8	8
Denia	183.073	3,16	3	3
Elche	340.809	5,92	6	6
Elda	173.210	3,01	3	3
Orihuela	280.969	4,88	5	5
Villajoyosa	171.621	2,98	3	3
Villena	67.621	1,17	1	1
Total	1.783.556	31	31 (18 PP y 11PSOE)	31 (20 PP y 11 PSOE)

La distribución de partidos judiciales por municipios en la provincia de Alicante, es la siguiente: 1. El partido judicial de Alcoy se compone de los siguientes municipios : Agres, Alcocer de Planes, Alcolecha, Alcoy, Alfafara, Almudaina, Alquería de Aznar, Balones, Bañeres, Benasau, Beniarrés, Benifallim, Benilloba, Benillup, Benimarfull, Benimasot, Cocentaina, Confides, Quatretondeta, Fachea, Famorca, Gayanes, Gorga, Ibi, Lorch, Millena, Muro de Alcoy, Penáguila, Planes, Tollos. 2. Partido judicial de Alicante: Aigües, Alicante, Busot, Campello, Jijona, Mutxamel, San Joan d'Alacant, San Vicente del Raspeig, Tibi, Torremanzanas. 3. Partido judicial de Denia : Adsubia, Alcalalí, Beniarbeig, Benichembla, Benidoleig, Benimeli, Benisa, Benitachell, Calpe, Castell de Castells, Denia, Gata de Gorgos, Jalón, Jávea, Llíber, Murla, Ondara, Orba, Parcent, Pedreguer, Pego , Ráfol de Almunia, Sagra, Sanet y Negrals, Senija, Teulada, Tormos, Vall de Alcalá, Vall de Ebo, Vall de Gallinera, Vall de Laguart, Vergel, Llosa de Camacho, Xara, Jesús Pobre, Poblets. 4. Partido judicial de Elche: Albatera, Catral, Crevillente, Elche, Guardamar del Segura, Rojas, San Fulgencio, Santa Pola, San Isidro. 5. Partido judicial de Elda : Agost, Algueña, Aspe, Elda, Hondón de Las Nieves, Hondón de Los Frailes, Monforte del Cid, Monovar, Novelda, Petrel, Pinoso, La Romana, Salinas. 6.. Partido judicial de Orihuela: Albatera, Algorfa, Almoradí, Benejúzar, Benferri, Benijófar, Bigastro, Callosa de Segura, Cox, Daya Nueva, Daya Vieja, Dolores, Formentera del Segura, Granja de Rocamora, Jacarilla, Orihuela, Pilar de la Horadada, Rafal, Redován, San Isidro, San Fulgencio, Torrevecija, Pilar de la Horadada, Montesinos. 7. Partido judicial de Villajoyosa : Alfás del Pí, Altea, Beniardá, Benifato, Benimantell, Bolulla, Callosa de Ensarriá, Finestrat, Confrides, Guadalest, La Nucía, Orcheta, Polop, Relleu, Sella, Tárbena, Villajoyosa. 8. Partido judicial de Villena: Benjama, Biar, Campo de Mirra, Cañada, Onil, Sax, Villena. (Fuente: www.dip-alicante.es/documentacion de Consellería de Administración Pública. Fecha de consulta: 13/06/2011).

Constituidos todos los Ayuntamientos de la provincia, la Junta Electoral de Zona (JEZ) concreta la relación de las fuerzas políticas que han obtenido algún concejal en el partido judicial, ordenándolos de mayor a menor en función de los votos obtenidos. El reparto de los Diputados provinciales que le corresponde a cada fuerza política se realiza aplicando la fórmula proporcional D'Hondt basada en los divisores, que reparte los escaños a los mayores resultados de dividir los votos por la sucesión de números naturales. Si se produce un empate de cocientes, se asigna el escaño a la fuerza más votada. Si persiste el empate, a la que más concejales tenga en el partido judicial. Y, si aún persistiera, se realizará sorteo. Los diputados provinciales son elegidos, por tanto, entre los concejales electos en los municipios del partido judicial. Quisiera resaltar el papel importante de los secretarios de Ayuntamiento, como " un instrumento delegado y coadyuvante de la Administración Electoral, cara a la eficacia y seguridad jurídica del proceso electoral y del derecho ciudadano al sufragio" (CANALES, 2010: 38).

El sistema de elección de la Corporación como resultado de las elecciones municipales del 27 de mayo de 2007 asigna 18 diputados provinciales al Partido Popular PP y 13 al Partido Socialista Obrero Español PSOE con la siguiente distribución por partidos judiciales: 1. Alcoy (2): 2 PSOE; 2. Alicante (8): 5 PP y 3 PSOE; 3. Denia (3): 1 PP y 2 PSOE; 4. Elche (6): 3 PP y 3 PSOE; 5. Elda (3): 2 PP y 1 PSOE; 6. Orihuela (5): 4 PP y 1 PSOE; 7. Villajoyosa (3): 2 PP y 1 PSOE; 8. Villena (1): 1 PP. (Fuente: www.dip-alicante.es/documentacion/diputados.asp?ejercicio=2007. Fecha de consulta: 04/08/2009).

Realizada la asignación de diputados a las fuerzas políticas, la JEZ las convoca, en los 5 días siguientes, para que presenten una lista, avalada por 1/3 de los concejales de la formación, con tantos concejales como diputados les correspondan (más 3 suplentes). Tras la elección, la JEZ proclama a los diputados electos, expide credenciales y remite a la JEP y a la Diputación la certificación.

Aunque queda fuera del marco temporal de estudio de este trabajo pero para mantener actualizados los datos electorales de la Corporación Provincial, en las elecciones municipales del 22 de mayo de 2011, el Partido Popular obtuvo 396.154 votos (46,65 %) y 20 diputados y, por otra parte, el PSOE, 242.962 votos (28,61%) y 11 diputados. De tal forma que su distribución por partidos judiciales es: 1. Alcoy (2):

la Administración Local matriz (Diputación de Alicante) y la dirección del organismo autónomo.

Las funciones del Consejo Rector son las siguientes (art. 7. Estatutos de *Suma*): a) representar a la dirección superior del Organismo, b) aprobar la estructura orgánica y los reglamentos y normas de carácter general que regulan la organización y funcionamiento del Organismo, c) acordar las operaciones de crédito necesarias para su funcionamiento según el criterio de la Corporación provincial, d) decidir sobre cuestiones de personal tanto de la plantilla laboral como funcionaria en lo que respecta a su organización y relaciones de puestos de trabajo (RPT's), e) aprobar el sistema de incentivos del personal, f) aprobar el proyecto de presupuesto que debe ser transmitido al Pleno de la Diputación Provincial, g) aprobar la denominación y domicilio del organismo autónomo que debe ser ratificado por el Pleno Provincial, h) proponer al Pleno de la diputación la modificación de sus estatutos, i) aprobar la memoria anual de gestión, j) Aquellas que conforme a la Ley 7/1985 Reguladora de Bases del Régimen Local correspondan al Pleno de la Diputación y que estén circunscritas al ámbito de actuación del organismo autónomo.

El régimen de funcionamiento y el sistema de adopción de los acuerdos por el Consejo Rector, a su vez, está recogido en el artículo 18 de los últimos Estatutos y, éste deberá reunirse al menos 4 veces al año de forma ordinaria.

2.1.2 El Presidente y el Vicepresidente

El Presidente de *Suma*, será la persona que ostenta la presidencia de la Excm. Diputación Provincial de Alicante³⁷⁸, o en su defecto, la persona en quien éste delegue (art. 34.1.d LBRL). A pesar que la LBRL asimila la figura de la presidencia del Organismo

1PP y 1 PSOE; 2. Alicante (8): 5 PP y 3 PSOE; 3. Denia (3): 2 PP y 1 PSOE; 4. Elche (6): 4PP y 2 PSOE; 5. Elda (3): 2PP y 1PSOE; 6. Orihuela (5): 3 PP y 2 PSOE; 7. Villajoyosa (3): 2PP y 1 PSOE; 8. Villena (1): 1 PP.

³⁷⁸ El Presidente de la Diputación Provincial es el órgano ejecutivo por antonomasia, y representativo de la Corporación, de la misma forma que ocurre con el Alcalde en la vida municipal (MORENO MOLINA, 2002: 417). La elección del Presidente, se realiza conforme al artículo 207 de la LOREG en la sesión constitutiva de la Diputación Provincial elegida mediante un proceso democrático, exigiéndose a los candidatos la mayoría absoluta en primera vuelta y la simple en la segunda para ser investido. Los Presidentes que ha tenido *Suma* han sido: D. Antonio Fernández Valenzuela (de 1990-1991, PSOE), D. Antonio Mira-Perceval Pastor (de 1991-1995, PSOE), D. Julio de España Moya (de 1995-2003, PP) y, D. José Joaquín Ripoll Serrano (2003-2011, PP). A partir de las elecciones locales del 22 de mayo de 2011, ha sido elegida Presidente de la Diputación y por ende de Suma, D^a Luisa Pastor (PP).

Autónomo Local a la propia en la institución provincial, no especifica las funciones y las competencias que debe desarrollar por lo que consecuentemente las atribuciones del Presidente serán reflejadas en los Estatutos (art. 9)³⁷⁹ siendo éstas las habituales que contempla la presidencia de la organización matriz hacia su organismo autónomo. Los Estatutos también prevén la posibilidad de sustitución del Presidente, en la persona designada por él que ocupará el cargo de Vicepresidente (art.10).

³⁷⁹ Consideramos importante remarcar el papel de la presidencia de *Suma* en todos los procesos y actividades en los que se encuentra involucrada. Por ello, se reproduce íntegramente el artículo 9 de los Estatutos de Suma (2007). "Atribuciones del Presidente.

El presidente tendrá las siguientes atribuciones :

- a) Presidir el Consejo Rector, ostentar la representación superior del Organismo Autónomo, así como ejercitar acciones judiciales y administrativas y otorgar poderes a tal efecto.
- b) Convocar las reuniones del Consejo rector y del Consejo Asesor y, fijar el orden del día de sus sesiones.
- c) Presidir y dirigir las deliberaciones y, dirimir con su voto de calidad en los empates.
- d) Recibir información del Director sobre la actividad del Organismo.
- e) Adoptar las resoluciones necesarias para el cumplimiento, desarrollo y ejecución de los acuerdos que adopte en Consejo rector en los asuntos de su competencia.
- f) Proponer al Consejo Rector la aprobación de la estructura orgánica y los reglamentos y normas de carácter general que regulen la organización y el funcionamiento del organismo.
- g) Proponer al Consejo Rector cuantas iniciativas vayan encaminadas al mejor cumplimiento de los fines del organismo.
- h) En materia de personal:
 - 1. Ostentar a todos los efectos la jefatura superior del personal laboral del Organismo y del personal funcionario de la Diputación Provincial de Alicante, adscrito al Organismo, sin perjuicio de las funciones atribuidas por estos estatutos en materia de personal al Director y las que en éste pueda delegar.
 - 2. Asignar al personal funcionario a los distintos puestos existentes en el catálogo o relación de puestos de trabajo.
 - 3. Respecto del personal laboral, aprobar la oferta de empleo público de acuerdo con el Presupuesto y la plantilla aprobados por el Consejo rector, aprobar las bases de las pruebas para la selección de personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo.
 - 4. Respecto del personal funcionario, proponer al Presidente de la Excm. Diputación Provincial la oferta de empleo público de acuerdo con el Presupuesto y la plantilla aprobados por el Consejo rector, y proponer las bases de las pruebas para la selección de personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo.
 - 5. Nombrar el Tribunal calificador en las pruebas de acceso y promoción del personal laboral.
 - 6. Acordar, a propuesta del Director, el nombramiento o cese para puestos de mando.
 - 7. Acordar, a propuesta del Director, el despido del personal laboral y someter a dicha resolución a la ratificación del Consejo Rector.
 - 8. Proponer al Consejo rector la aprobación de las plantillas y relaciones de puestos de trabajo y sus modificaciones
 - 9. Aprobar la asignación individualizada de incentivos al personal.
- i) Elaborar el anteproyecto del Presupuesto del Organismo.
- j) Aprobar las transferencias de créditos en el ámbito de la Ley de Régimen Local.
- k) El Presidente tendrá, además de las especificaciones atribuidas en los Estatutos, las competencias, incluso las de carácter residual, que la Legislación de Régimen Local confiere al Presidente de la Diputación, circunscritas al ámbito específico de actuación del Organismo Autónomo".

2.2 Los órganos de Dirección y Administración

2.2.1 El Director del Organismo Autónomo

En la redacción de los Estatutos, al único órgano al que se le concede capacidad para la dirección y administración es al Director, quien será designado libremente por el Presidente, a propuesta del Consejo Rector, entre el personal funcionario o eventual directivo de la Diputación (art. 11).

El Director debe mantener contacto con los otros miembros del Consejo Rector, a los que deberá dar informes continuos o periódicos de su actividad, centrada en la coordinación, impulso y supervisión de los Departamentos y Unidades y, la adopción de las resoluciones necesarias al respecto.

El artículo 12, recoge las atribuciones del Director³⁸⁰, que se mantienen inalterables desde la primera modificación estatutaria de 1993, en la que éste asumió las

³⁸⁰ Siguiendo las mismas argumentaciones que con el Presidente, consideramos relevante destacar las competencias que el artículo 12 de los Estatutos de Suma (2007) otorga al Director.

“Atribuciones al Director. Corresponde al Director, la dirección y la gestión administrativa del Organismo Autónomo, de la que periódicamente dará cuenta al Consejo Rector y de continuo a su Presidente y en particular, las siguientes tareas:

- a) La inmediata dirección de la actividad del Organismo Autónomo, así como la coordinación, impulso y supervisión de sus Unidades y departamentos, adoptando las resoluciones necesarias al respecto.
- b) La Ordenación de pagos.
- c) La Autorización de gastos:
 - 1. Los que comporten la efectividad de las transferencias y anticipos con cargo al importe de la recaudación de las Entidades y Organismos con los que se haya conveniado la firma.
 - 2. Los de personal del Organismo.
 - 3. Los de asistencia, dietas y gastos de locomoción que puedan devengarse por los miembros de los consejos o de personal del Organismo al realizar las comisiones de servicio encomendadas.
 - 4. Los que se deriven de prestaciones periódicas necesarias para el desarrollo ordinario del servicio, así como los originados por actuaciones de reconocida urgencia por existir riesgos para las personas o cosas o inaplazable necesidad del servicio.
 - 5. Los ocasionados por la devolución de ingresos indebidos.
- d) Apertura y cancelación de toda clase de cuentas en cualesquiera entidades financieras legalmente autorizadas.
- e) Ostentar la representación ordinaria del Organismo.
- f) En materia de contratación:
 - 1. La contratación y la concesión de obras, servicios y suministros, cuya cuantía no exceda el 5% de los recursos ordinarios del presupuestos, ni el 50%, del límite general aplicable a la contratación directa, así como de todos aquellos otros que excediendo de la citada cantidad, tengan una duración no superior a un año, o no exijan créditos superiores al consignado en el presupuesto anual.
 - 2. Presidir toda clase de subastas y concursos, convocados por el Organismo Autónomo, y adjudicar todo tipo de contratos que sean de su competencia, suscribiendo toda clase de actos, escritos y documentos derivados de ellos.
- g) En materia de personal:

“competencias gerenciales”. En cualquier caso, la Dirección sostiene, al tiempo que se sustenta sobre, una “estructura departamental y territorial”, que conforma el comité de Dirección. Es por todo ello que consideramos al Director, cuanto menos, un *primus inter pares* tanto en el Consejo Rector como en la estructura departamental del organismo en el sentido que, aunque pueda ser considerado técnicamente un igual está distinguido como una autoridad o con una importancia especial por sus pares.

De hecho, la figura del Director es fundamental en la impronta de la cultura organizativa de *Suma*, a la que han transmitido su visión personalista. El liderazgo que han ejercido cada uno de los Directores ha dejado una huella en las distintas etapas y proyectos. Los directores de *Suma Gestión Tributaria* han sido: D. Fernando Plaza González (1993-1997), D. José Trigueros Sellés (1997-2007), D. José López Garrido (2007-2011) y D. Manuel De Juan Navarro (a partir de agosto de 2011). Al final de este estudio, se analizan los diferentes perfiles y patrones en el ejercicio del liderazgo de los directores. Así hemos considerado que los directores pueden ser analizados desde una doble perspectiva: una de carácter político, en la que intervienen elementos de

-
1. Contratar al personal laboral del Organismo Autónomo y asignarlo a los distintos puestos previstos en las correspondientes plantillas o relaciones aprobadas por el Consejo rector de acuerdo con la legislación laboral.
 2. Ordenar la instrucción de expedientes disciplinarios y formular el pliego de cargo del personal laboral y suspender preventivamente a toda clase de personal.
 3. Imponer las sanciones que correspondan al personal del Organismo Autónomo, por la comisión de cualquier hecho consultivo de falta leve, sin perjuicio de su delegación.
 4. Traslado del personal laboral por redistribución de efectivos o en atención a las peticiones de los trabajadores.
 5. Autorizar la asistencia a cursos, congresos y demás convocatorias, para la formación y perfeccionamiento de todo el personal del Organismo Autónomo.
 6. Aprobar el Plan Anual de vacaciones.
 7. Reconocimiento de los servicios prestados en otras administraciones públicas del personal laboral.
 8. La concesión de ayudas de tipo social y asistencia a favor del personal al servicio del Organismo Autónomo.
 9. Asignar las ayudas y las subvenciones a las secciones sindicales y órganos unitarios de representación del personal, en los términos acordados por los pactos o convenios en vigor.
 10. Autorizar la realización de horas extraordinarias de todo el personal.
 11. El reconocimiento y la declaración de las diferentes situaciones laborales y administrativas aplicables al personal laboral, de acuerdo con la normativa que las regule.
- h) Publicar, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos de los órganos de-Gobierno del Organismo Autónomo, referentes a las atribuciones anteriores suscribiendo toda clase de actas, escritos y documentos derivados de ellas.
 - i) Ordenar y visar las certificaciones que expida la Secretaría Delegada.
 - j) Elaborar y elevar a la consideración del Consejo Rector, la memoria anual de gestión del Organismo Autónomo.
 - k) Colaborar con el Presidente en la convocatoria y en la fijación del orden del día de las sesiones de los consejos.
 - l) Aquellas que le sean delegadas expresamente por su Presidente”.

legitimación carismática y motivación ideológica, y otra de naturaleza técnica, en la que operan componentes de legitimación legal y motivación técnica. En este sentido, Plaza González y Trigueros Sellés, junto con De Juan Navarro, ejemplifican el perfil predominantemente técnico, frente al marcadamente político de López Garrido. En cualquier caso, todos los directores - tal y como se deduce de las propias entrevistas, del análisis de las acciones emprendidas y de su relación con la Presidencia - han mostrado aptitudes transversales, tanto en la perspectiva técnica de gestión como en la política.

2.2.2 El Comité de Dirección (la Dirección)

El Comité de Dirección, está formado por el Director del Organismo y las figuras estatutarias de Secretaría Delegada, Intervención Delegada, Tesorería y Gabinete de Estudios y Planificación, así como los directores del Área de Planificación y Operaciones y, de los departamentos de Personal y Servicios Generales, e Informática.

La Secretaria que desarrolla las funciones de fe pública y asesoramiento legal, se rige por lo dispuesto en los Estatutos (art. 14)³⁸¹ así como la Intervención en sus funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria (art. 15)³⁸², la Tesorería en diseño de sus funciones propias (art. 16)³⁸³ y

³⁸¹ “Artículo 14. De la Secretaria.

1. Las funciones de fe pública y asesoramiento legal, preceptivas recogidas en los arts.2.3 y concordantes del Real decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, podrán ser ejercidas por funcionario de carrera de la Excm. Diputación Provincial, designado por el Pleno, a propuesta del titular de la Secretaría General y que actuará como delegado de ésta, de conformidad con lo dispuesto en el art.13.2, de dicha norma reglamentaria.
2. Serán funciones específicas de la Secretaría:
 - a) La preparación de asuntos que hayan de ser incluídos en el orden del día, de las sesiones que celebre el Consejo Rector, de los que dará cuenta al Presidente, para su fijación y correspondiente convocatoria, la que notificará a los miembros de aquel con la debida antelación.
 - b) Levantar acta de las sesiones del Consejo Rector, y someter a su aprobación, al comienzo de cada sesión, el de la precedente. Una vez aprobada, se transcribirá en el Libro de Actas de cuya custodia será responsable.
 - c) Certificar todos los actos y resoluciones de la Presidencia, y de los acuerdos del Consejo Rector, así como de los antecedentes, libros y documentos del Organismo cuya custodia le esté asignada.
 - d) El asesoramiento legal preceptivo al Consejo Rector y al Presidente.
 - e) Cualesquiera otras se le atribuyan o se le encomienden por el Presidente o Director del Organismo relacionadas con los aspectos jurídicos y administrativos del funcionamiento del organismo”.

³⁸² “Artículo 15. De la Intervención.

1. Las funciones de Intervención podrán ser ejercidas por un funcionario de carrera de la Excm. Diputación Provincial, designado por el Pleno a propuesta del titular de la Intervención General

Gabinete de Estudios y Diversificación (art. 17)³⁸⁴. Es importante destacar que los Estatutos recogen todas las figuras anteriormente descritas y sus funciones específicas, pero no describe ni recoge las competencias específicas del Comité de Dirección, por lo que se debe entender que este órgano plural cumple el papel principal de soporte a las decisiones del Director, al tiempo que introduce las distintas sensibilidades y flexibilidades de la organización en la toma de decisiones (en el organismo , se le reconoce únicamente por “la dirección”).

Conforme al diseño de la estructuración organizativa de MINTZBERG (1988), todos los órganos descritos (de gobierno como el Consejo Rector, Presidente Y Vicepresidente, Director y la Dirección) forman parte del vértice estratégico puesto que son los que desarrollan la perspectiva más amplia de *Suma Gestión Tributaria*. El desempeño de las personas que forman el núcleo estratégico, se caracteriza por un grado mínimo de repetición y normalización de sus tareas, por una considerable libertad de acción, y por la posibilidad de ciclos de toma de decisiones relativamente largos. El

que actuará como delegado de ésta de conformidad con lo dispuesto en el art. 17.2, del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre.

2. Serán funciones de la Intervención:

- a) El control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria.
- b) Llevar y desarrollar la contabilidad financiera, y el seguimiento en términos financieros de la ejecución de los presupuestos.
La fiscalización previa de los derechos se sustituirá por la toma de razón en contabilidad, sin perjuicio de las actuaciones comprobatorias posteriores mediante técnicas de muestreo o auditoría.
- c) Cualesquiera otras que se le atribuyan o se le encomienden por el Presidente o Director del Organismo”.

³⁸³“Artículo 16. De la Tesorería.

- 1. Las funciones de Tesorería serán ejercidas por un funcionario de carrera de la Excm. Diputación Provincial, designado por el Presidente de la misma.
- 2. Serán funciones de la Tesorería.
 - a) El manejo y custodia de los fondos, valores y efectos de la Entidad.
 - b) La Jefatura de los servicios recaudatorios, circunscrita exclusivamente a las actuaciones en relación con los recursos propios del Organismo Autónomo.
 - c) Cualesquiera otras que le sean encomendadas por el Presidente o Directos del Organismo Autónomo, relacionados con la gestión de la tesorería o en su caso la gestión recaudatoria”.

³⁸⁴“Artículo 17.

Existirá un Gabinete de Estudios y Diversificación, al que le corresponderá el estudio y elaboración de propuestas para la mejora del sistema financiero de los municipios, de fórmulas de cooperación económica y técnica de los municipios, y de diversificación de las actividades del organismo autónomo en orden a la ampliación de los servicios a prestar a los municipios así como la propuesta y potenciación de fórmulas de cooperación y colaboración interadministrativa entre diferentes entes locales.

El jefe de Gabinete de Estudios y Diversificación será designado por el Presidente de la Diputación a propuesta de lo que sea del Consejo Rector, por el sistema de libre designación entre funcionarios de carrera, personal laboral o personal eventual”.

mecanismo de coordinación preferido entre las distintas partes es el de la adaptación mutua, jugando de esta parte un importante papel la perspectiva política.

2.3 La estructura administrativa departamental y territorial

2.3.1 La estructura orgánica

La estructura orgánica prevista en los Estatutos (art. 7.b), es desarrollada por el Consejo Rector y, en su última modificación de noviembre de 2007 se contemplan y desarrollan las tareas y competencias de los siguientes órganos directivos y administrativos.

a) Con dependencia directa del Director, existirán los siguientes Departamentos y Unidades:

- El Departamento de Relación con las Instituciones y el Territorio
- El Departamento Económico Financiero se compone de la Unidad de Tesorería.
La jefatura del departamento como el de la unidad, la ejercerán respectivamente los titulares de la responsabilidad estatutaria de la Intervención y Tesorería.
- La Unidad de Asesoramiento y Consulta Técnica Municipal.
- La Unidad de Secretaria particular.
- La Unidad de relaciones con los Ayuntamientos.
- La Unidad de Instalaciones y Mantenimiento.
- La Unidad de Imagen y Comunicación.
- La Unidad de Proyectos Externos.
- La Unidad de Seguridad y Auditoría de Sistemas de Información.

b) Las tareas estatutarias están recogidas para las siguientes áreas:

- La Secretaria Delegada de la cual dependen las Unidades de Asesoría Jurídica y la Unidadde Contratación Administrativa.
- La Intervención.
- La Tesorería.
- El Gabinete de Estudios y Diversificación.

c) En cuanto a las competencias y funciones de los Departamentos, corresponde al Consejo Rector su diseño, por lo que no se encuentran detalladas en los Estatutos sino en las resoluciones que éste elabore sobre la Estructura Orgánica. En este sentido, en el decreto de 3 de diciembre de 2009 (BOPA, 16 de diciembre de 2009-nº 239) se establecieron los siguientes departamentos, con sus subdivisiones, funciones y competencias.

El Área y Departamentos con responsabilidad en el Comité de Dirección son los siguientes:

a) El Área de Planificación y Operaciones, de la que dependen los siguientes departamentos:

- El Departamento de Recaudación,
- El Departamento de Gestión de Tributos Inmobiliarios, que está integrado por la Unidad de Gestión Catastral, de Gestión de Tasas Inmobiliarias y de Gestión del IIVTNU,
- El Departamento de Inspección Tributaria y Gestión de Tributos Económicos, de la que dependen las Unidades de Inspección Tributaria y de Gestión de Tributos Económicos,
- El Departamento de Gestión del IVTM y Sanciones formado por la Unidades de IVTM y la de Sanciones,
- El Departamento de Organización, lo componen la Oficina de Grandes Contribuyentes, la Unidad de Coordinación Administrativa de Gestión Tributaria, y de Coordinación de Voluntarias,
- El Departamento de Canales Alternativos,
- Por otra parte, se configuran los Servicios Territoriales con dependencia directa del Área de Planificación y Operaciones. Estos servicios territoriales, se organizan a su vez, en Áreas y oficinas tributarias que abarcan todo el territorio provincial. Las oficinas tributarias están agrupadas en 7 áreas que aglutinan a una serie de municipios (desde 2009)³⁸⁵; así:

³⁸⁵ Desde el inicio del Organismo Autónomo, *Suma*, se había dividido territorialmente la provincia en 6 zonas y, es el año 2009 cuando se añade el área territorial de la montaña. Es importante destacar que esta división territorial que organiza Suma de los municipios en áreas territoriales, no coincide con su

- Area 1: Vega Baja³⁸⁶
- Area 2: Baix Vinalopó³⁸⁷
- Area 3: Interior³⁸⁸
- Area 4: L'Alacantí³⁸⁹
- Area 5: Marina Baja³⁹⁰
- Area 6: Marina Alta³⁹¹
- Area 7: Montaña³⁹²

- b) El Departamento de Informática, que está compuesto de las siguientes unidades: Unidad de Desarrollo, de Explotación, de Sistemas y de Proyectos Especiales.
- c) El Departamento de Personal y Servicios Generales, constituido por la Unidad de Inspección de Servicios y Auditoría.

distribución en las comarcas, y constituye una “división funcional propia” de cara a efectos operativos y organizativos de su estructura.

³⁸⁶ El área de la Vega Baja está constituida por 21 municipios: Algorfa, Almoradí, Benejúzar, Benferri, Benijófar, Bigastro, Callosa de Segura, Cox, Daya Nueva, Daya Vieja, Dolores,, Formentera del Segura, Granja de Rocamora, Jacarilla, Los Montesinos, Orihuela, Pilar de la Horadada, Rafal, Redován, San Miguel de Salinas y Torreveja.

³⁸⁷ Área del Baix Vinalopó: Albatera, Aspe, Catral, Crevillente, El Hondón de las Nieves, Elche, Guardamar del Segura, Hondón de los Frailes, Rojales, San Fulgencio, San Isidro, y Santa Pola.

³⁸⁸ Área del interior: Algueña, Beneixama, Biar, Cañada, El Camp de Mirra, Elda, La Romana, Monforte del Cid, Monóvar, Novelda, Petrer, Pinoso, Sax, Salinas y Villena

³⁸⁹ Área de L'Alicantí: Agost, Aigues, Alicante, Busot, El Campello, La Torre de las Manzanas, Mutxamel, San Juan de Alicante, San Vicente del Raspeig y Xixona.

³⁹⁰ Área de Marina Baja: Altea, Beniardá, Benidorm, Benifato, Benimantell, Bolulla, Callosa d'Ensarriá, Confrides, El Castell de Guadalest, Finestrat, L'Álfas del Pí, La Nucia, La Vila joiosa, Orxeta, Polop, Relleu, Sella y Tárben.

³⁹¹ Área de Marina Alta: Adsubia, Alcalalí, Beniarbeig, Benidoleig, Benigembla, Benimeli, Benisa, Calp, Castell de Castells, Denia, El Poble Nou de Benitatxell, El Ráfol de Almunia, El Verger, Els Poblets, Gata de Gorgos, Jávea, La Vall de Alcalá, La Vall d'Agúar, Lliber, Murla, Ondara, Orba, Parcent, Pedreguer, Pego, Sagra, Sanet y Segrals, Senija, Teulada, Tormos, Vall de Ebo, Vall de Gallinera y Xaló.

³⁹² Área de Montaña: Agres, Alcecer de Planes, Alcoi, Alcoleja, Alfafara, Almudaina, Balones, Banyeres de Mariola, Benasau, Beniarres, Benifallim, Benilloba, Benillup, Benimarful, Benimassot, Castalla, Cocentaina, Facheca, Farmora, Galanes, Gorga, Ibi, La Alquería d'Ásnar, L'Órxa, Millena, Muro de Alcoy, Onil, Penáguila, Planes, Quatretondeta, Tibi, Tollos.

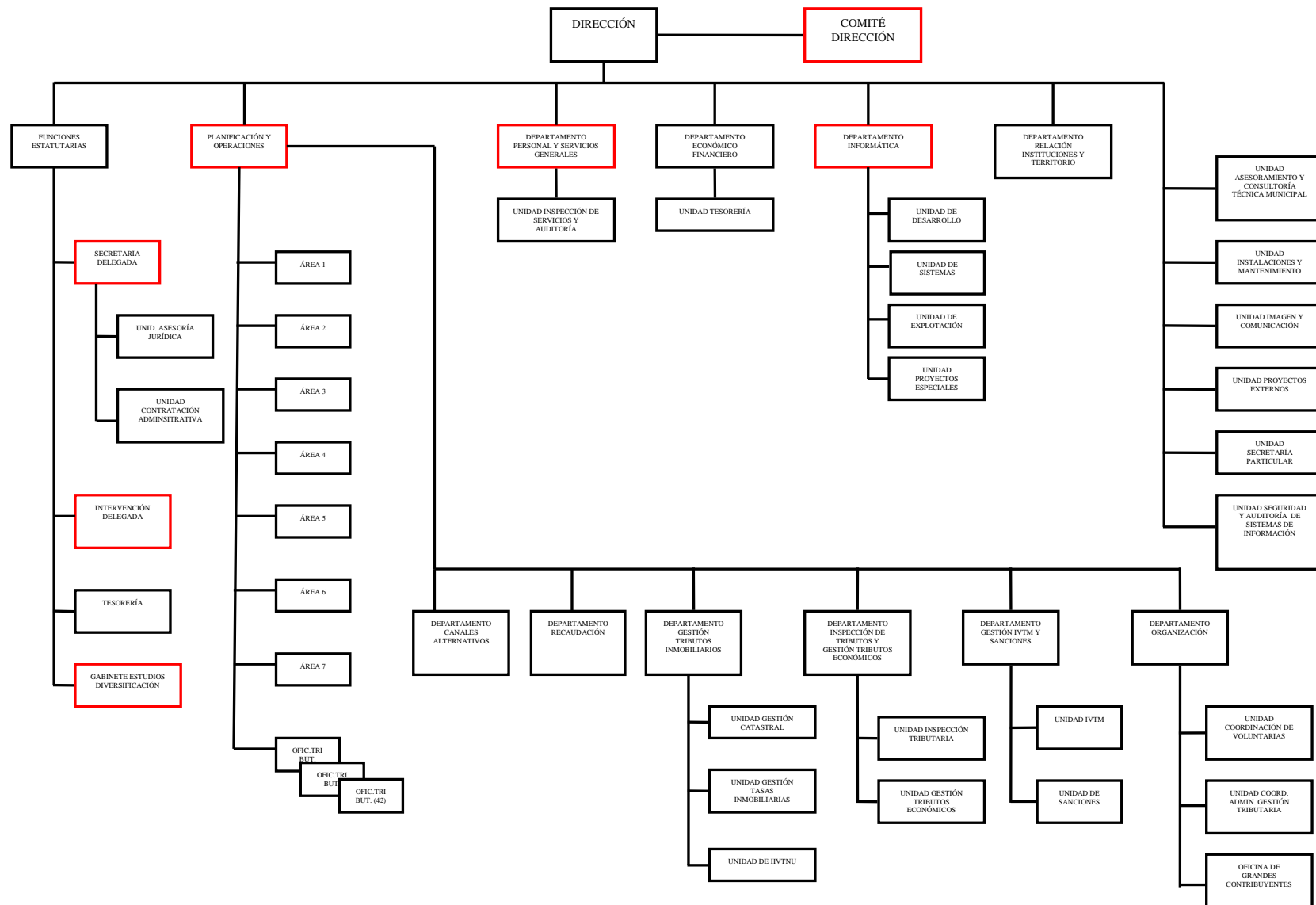


Figura X.2 La estructura orgánica de *Suma Gestión Tributaria* (2010).

Este organigrama o diagrama de la organización, es una representación gráfica de las relaciones de autoridad formal y de división del trabajo, que pone de manifiesto las cuatro dimensiones fundamentales de la estructura organizativa (MINZTBERG, 2002); y que son las siguientes:

a) Jerarquía de autoridad. Se traza la red por la que han de fluir las comunicaciones oficiales, de tal forma que comenzando desde la base de la pirámide, los responsables de las unidades, áreas territoriales y oficinas tributarias han de informar a sus directores de departamento y área, quienes, a su vez, informan al Director. Por otra parte, también se muestran los miembros del Comité de Dirección.

b) División del trabajo. Además de representar la cadena de mando, el organigrama muestra la división del trabajo y la especialización, de forma que en cada nivel sucesivamente inferior de la organización, el trabajo se va especializando progresivamente en los niveles y subniveles que requieren el desarrollo de la actividad de la gestión tributaria y recaudación.

c) Alcances de control. El alcance de control, es un indicador del número de personas que informan directamente a un gestor. Aunque los técnicos de la organización, no han llegado a un consenso sobre el alcance considerado como ideal, si que se puede establecer que, por regla general, cuanto más limitado sea el alcance de control, tanto más cercana resultará la supervisión y más altos serán los costes administrativos de la proximidad relacional entre los gestores y los trabajadores. Por el contrario, los alcances demasiado amplios, evaden la supervisión y corren el riesgo de estar asociados a los trabajos más mecánicos y repetitivos. En cualquier caso, el interés actual por la eficiencia administrativa demanda alcances más altos, que fomenten la autonomía del trabajador, al tiempo que eviten la supervisión insuficiente y la falta de coordinación. En esta tendencia, se enmarca el diseño de *Suma*, siendo el Área de Planificación y Operaciones, la que amplifica el alcance con más de trece operaciones, así como el propio Director. El resto de responsables tiene un alcance más limitado de dos a cinco operaciones.

d) Posiciones de Staff y de línea. Tradicionalmente los organigramas distinguen entre las posiciones de Staff y de línea. Los gestores de línea son los que ocupan posiciones formales y de autoridad en la toma de decisiones dentro de la línea de

mando. Por otra parte, el personal de staff presta asesoría y realiza recomendaciones a los directores de línea y, normalmente se representan en el diagrama con el trazo de líneas discontinuas. El organigrama de *Suma* no visualiza al staff, aunque sí tiene previstas las actividades relacionadas con el asesoramiento y consulta en el Consejo Asesor y Consejo de Alcaldes, figura reconocida con esta función en los Estatutos.

2.3.2 La descentralización del servicio centralizado a través de red de oficinas

Otro de los elementos que se ha conseguido consolidar es la comunicación con los ciudadanos a través de construcción de una extensa red territorial.

Además de la oficina central en la ciudad de Alicante, sede del domicilio social del organismo³⁹³, *Suma* dispone de una red de oficinas tributarias (son 44, incluida la central) *ubicadas estratégicamente en su extensión provincial* y, que son denominadas “servicios territoriales”. También dispone de otras 24 oficinas itinerantes.

En las Oficinas tributarias de los servicios territoriales se llevan a cabo las tareas propias de atención del contribuyente de sus obligaciones fiscales además de ofrecer los servicios de sugerencias y quejas. De forma estacional, desde el año 2004, colabora con la Agencia Tributaria como punto de atención en la campaña del Impuesto sobre la Renta.

La actividad que desarrolla cada Oficina Municipal, dependerá de las competencias que hayan delegado cada municipio. En su amplia mayoría, dispone de unidades específicas de gestión catastral (Punto de Información catastral, PIC) y /o gestión de las sanciones de tráfico además de la capacidad de generar certificados electrónicos para acceder a la Oficina Virtual. La forma de trabajo en las oficinas está armonizada, imponiéndose el criterio de ventanilla única. Se hace uso de las TICs, se minimiza el uso de papel y, se escanean todos los documentos que entran. No existen barreras a la comunicación entre el gestor y el ciudadano y, el sistema de espera y colas se encuentra racionalizado. Al tiempo de espera se le asigna mucha importancia en los estudios Sigma Dos así como en la última empresa demoscópica de CIDES.

³⁹³ Conforme al artículo 3.2 sobre Adscripción y domicilio social de los Estatutos de *Suma*, aprobados por el Pleno de la Diputación de Alicante, el 6 de septiembre de 2007, y publicados en el BOPA el 16 de noviembre de 2007.

Se ha prestado especial consideración al diseño de las Oficinas que se adapta, no tanto al impacto visual de la imagen corporativa, sino también a la idea que pretende transmitir. Por ello, están diseñadas con los colores de la marca, azul, blanco y algún cuadrado rojo, con grandes cristalerías que evocan la transparencia y que alejan la idea de la ociosidad y embrollo por la que frecuentemente es percibida la Administración Pública por los ciudadanos. En los municipios turísticos o que tienen una elevada población extranjera empadronada, se dispone de amplia información en varios idiomas (inglés, alemán y francés) y gestores que les atienden en ellos.

En cuanto a la oficina central situada en Alicante:

- a) En ella se ubica la Dirección y el Comité de Dirección.
- b) Se realizan las tareas que afectan al conjunto de organización, aquellas que están ligadas a las que desarrollan las unidades por las funciones estatutariamente establecidas y, la de aquellos departamentos que son parte del Comité de Dirección.
- c) Se desarrollan las tareas especializadas de los departamentos y unidades.
- d) Se centralizan los procesos de gestión, recaudación y notificación masivos.

2.4 Los órganos de consulta

Los Estatutos prevén también la actuación de un Consejo Asesor como órgano consultivo para la elaboración de planes, seguimiento y evaluación de la actuación del Organismo Autónomo (art. 13)³⁹⁴. Este órgano está formado por el Consejo Rector y por un Consejo de Alcaldes. Sus decisiones no tienen carácter vinculante.

El Consejo de Alcaldes que garantiza la participación de los Ayuntamientos delegantes en la estrategia corporativa de *Suma* está integrado por los alcaldes de los municipios de Alicante, Elche, Orihuela, Benidorm, Denia, Petrer, Santa Pola, Novelda,

³⁹⁴“Artículo 13. Del Consejo Asesor. Naturaleza, composición y fines.

1. El Consejo Asesor actuará como órgano consultivo en el diseño de los planes de actuación del Organismo Autónomo, así como de su seguimiento y evaluación.
2. El Consejo Asesor estará integrado por todos los miembros del Consejo Rector más quince alcaldes de los Ayuntamientos, que tengan delegadas en la Diputación Provincial o encomendadas a ella competencias en materia de la aplicación de los tributos, designados por el Presidente del Organismo Autónomo.
3. El Consejo Asesor se reunirá al menos una vez al año para ser informado y debatir la memoria de gestión del ejercicio, así como los planes de actuación, sin que sus acuerdos sean vinculantes.”

Ibi, Pilar de la Horadada, Muro de Alcoy, Ondara, Busot, Cañada y Daya Vieja (DIARIOCRÍTICO COMUNITAT VALENCIANA-Jueves 24 de abril de 2008). El peso de la representación de este Consejo de Alcaldes atendiendo a la distribución de municipios por sus características socio-administrativas, sería la siguiente: a) tres representantes de los llamados pequeños municipios hasta 5.000 habitantes (casi el 4%); b) dos de los municipios medianos (6%); c) cinco de las pequeñas ciudades consideradas hasta 50.000 habitantes (casi el 28%); d) dos entre las ciudades medianas (que suponen el 33%) y; e) dos representantes para las ciudades que superan los 200.000 habitantes (el 100%). En general, este Consejo representa algo menos del 40 % de la población total alicantina en 2010, distribuida ésta a través de las distintas configuraciones municipales.

2.5 Las partes básicas de la organización

Si se traslada el enfoque de las seis partes básicas de la organización, a la estructura de *Suma Gestión Tributaria*, se mostraría conforme a la Figura X.3, en la que la reducida cúpula estratégica se conecta por una línea intermedia, a un gran número de operaciones en la base. Estas tres partes están representadas en una sola secuencia ininterrumpida, para indicar que, por lo común, están conectadas por una cadena de mando de autoridad formal. La tecnoestructura y el personal de apoyo aparecen en ambos lados, revelando su especificidad sobre la línea principal de autoridad, ya que influyen indirectamente sobre el núcleo de operaciones. La cultura corporativa y el consenso político, aparecen también como una especie de halo que rodea a todo el sistema y que forma parte de su propia idiosincrasia.

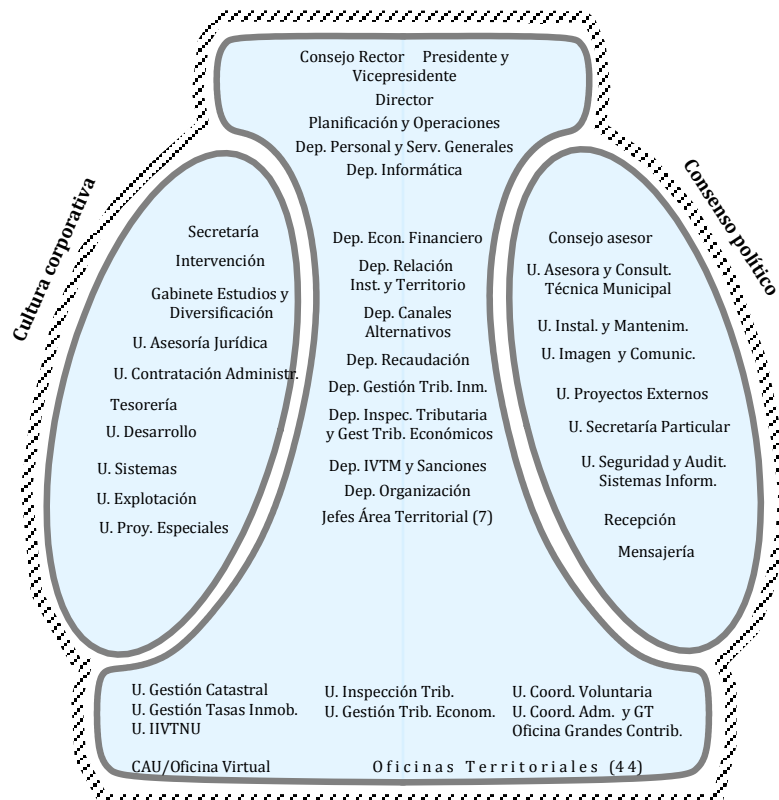


Figura X.3 Las partes fundamentales de *Suma Gestión Tributaria*.

Se ha considerado en el ápice o vértice estratégico, a los representantes de los órganos de gobierno y de administración además de los jefes de los departamentos de Planificación y Operaciones, Personal y Servicios Generales e Informática, al considerar la organización, las personas y las tecnologías, como los tres pilares básicos de la organización (GONZALEZ, GASCÓ y ANDARIAS, 1997:103).

Una organización compleja, precisa de una amplia jerarquía de autoridad entre el ápice o vértice estratégico y el núcleo de operaciones, que considera a los jefes del resto de Departamentos como la línea intermedia.

Constituirá el núcleo de operaciones, las unidades que dependen jerárquicamente de la línea intermedia así como aquellas subestructuras que realizan trabajos básicos directamente relacionados con la gestión tributaria y recaudación (desde las distintas unidades de gestión, inspección, coordinación y recaudación hasta el soporte, ya sea presencial o telemático, en los que se presta el servicio al ciudadano).

La tecnoestructura está compuesta por el staff, el personal administrativo que tiene claramente definida su función en los Estatutos que planea, y controla de manera formal el trabajo de otros pero fuera de la línea de autoridad (Secretaría, Intervención, Tesorería y Gabinete de Estudios y Planificación). También se ha considerado parte de ésta, a las unidades informáticas de desarrollo, sistemas, explotación y servicios especiales, pues sus analistas estudian los cambios de las tendencias tecnológicas del entorno para adaptarlos al propio entramado interno, planificando y diseñando los flujos de trabajo.

Las unidades de apoyo, serían aquellas que sirven directamente al vértice estratégico como el Consejo Asesor, las distintas Unidades que apoyan a la Dirección fuera del flujo de trabajo de operaciones aunque desempeñan una serie de tareas determinadas, así como las de apoyo más tradicional (mantenimiento, centralita y mensajería).

2.6 Suma Gestión Tributaria como adhocracia

Considerando a *Suma Gestión Tributaria* como adhocracia, al ser una organización innovadora, contraria a la burocracia, que permanece flexible en su entorno interno y externo (MINZTBERG, 1988 y WATERMAN, 1993), se requiere de ella una “configuración especial que permita fusionar a los expertos en distintas disciplinas a través de equipos operativos para el desarrollo de proyectos ad hoc” (MINZTBERG, QUINN y VOYER, 1998: 321).

Para MINZTBERG (1988), la organización innovadora sofisticada que toma decisiones y desarrolla estrategias, puede adquirir dos formas básicas: la adhocracia operativa y la adhocracia administrativa. Mientras que la operativa innova y soluciona problemas con la finalidad de servir a sus clientes en proyectos contratados por lo que su estrategia dependerá de los proyectos que vayan surgiendo; la administrativa por el contrario, tiene como finalidad servirse a sí misma y a sus fines, evolucionando constantemente mientras se toman decisiones estratégicas.

En lo que afecta a nuestro caso de estudio, consideramos a *Suma* más cercana a la adhocracia operativa, pues emprende proyectos con la finalidad de servir a sus clientes ya sean los Ayuntamientos, otras Administraciones Públicas o los propios

contribuyentes, además de por el alto grado de automatización de sus procesos productivos. Como depende para su coordinación de la adaptación mutua entre sus expertos altamente capacitados y especializados, estimula también el uso extensivo de dispositivos de enlace por lo cual, la representación de las partes converge en una masa amorfa en el centro que incluye a la línea media, el staff de apoyo, la tecnoestructura y el núcleo de operaciones. Debido al hecho que la organización precisa de esfuerzos cooperativos de muy diferentes clases de expertos, la separación de la estructura administrativa y de la operativa adhocrática, tiene una frontera muy difusa. Su rasgo principal es que el trabajo administrativo y operativo, tienden a fundirse y, resulta frecuentemente muy difícil separar la planificación y el diseño del trabajo de su ejecución en el proyecto ad hoc (MINZTBERG, 1988 y 1998)³⁹⁵.

De esta forma la estructura está selectivamente descentralizada, tanto vertical como horizontalmente, y los centros de poder se distribuyen por toda la estructura, de acuerdo con la experiencia y las necesidades de cada caso.

³⁹⁵ En la adhocracia administrativa, el núcleo de operaciones se diseña a partir de una línea punteada por debajo de esa masa central que engloba a la línea media, el staff de apoyo y la tecnoestructura. En evidente contraste con la adhocracia operativa, la administrativa trunca el núcleo operativo (lo desprende y diferencia) del resto de la organización. Las modalidades de recorte pueden obedecer a distintas razones: a) una sería la que considera que este núcleo debe permanecer como una organización aparte manteniendo estructuras más burocráticas y tradicionales; b) la otra, contempla que su actividad pueda ser externalizada; y, c) la última, porque es capaz de auto gestionarse sin precisar ni supervisión ni control del resto de elementos. No se puede contemplar al núcleo operativo de *Suma* en ninguno de los escenarios anteriores por lo que de esta forma se reforzaría su condición de adhocracia operativa (MINZTBERG, 1988).

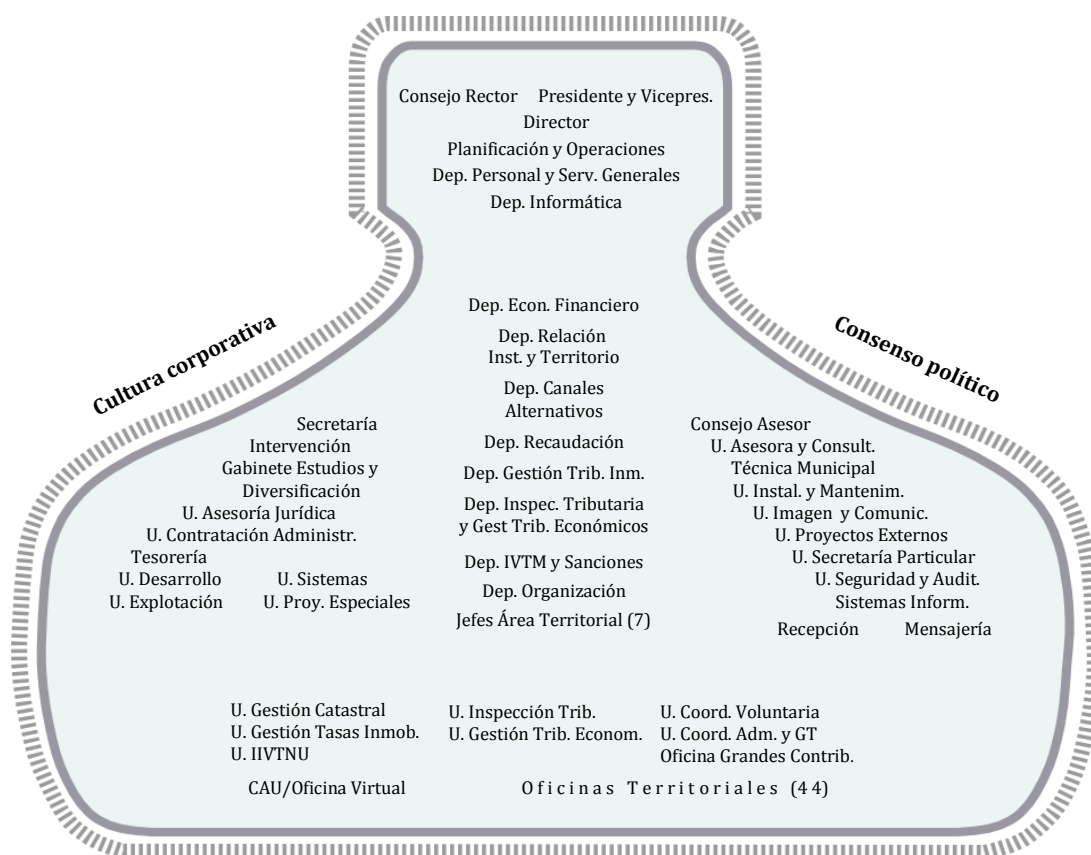


Figura X.4 La organización de *Suma Gestión Tributaria* como adhocracia.

Para finalizar, los pilares básicos sobre los que se asienta la cultura corporativa, serían los siguientes:

- Los *líderes*, que personalizan y transmiten las ideas y, que representan el modelo aspiracional del resto del equipo de forma que, con facilidad, resultan imitables.
- Los *símbolos*, que expresan los valores desde los que se construye la gestión. Entre los símbolos se destacaría el propio logotipo y los colores que caracterizan su imagen corporativa, además de ciertas frases sobre las que se ha basado la organización: “Suma te da más”, “resultados”, “cliente”, “valor añadido”, “eficacia”, etc. El simbolismo considera que el lenguaje y acción están íntimamente alineados y, sólo se puede actuar de una forma determinada si previamente se habla de esa forma.

c) Los *ritos*, son los actos a través de los que se da estructura a los valores. Estos suelen tener un procedimiento predefinido y unos actores preestablecidos, que se repiten recurrentemente en el tiempo, para gestionar los elementos básicos de la organización, relaciones con clientes, Ayuntamientos, gestión de la calidad, foros, etc.

d) Las *ceremonias* y las celebraciones, con las que la organización reconoce y recompensa los resultados positivos alcanzados. En la Intranet existe la pestaña: Nosotros /Eventos entre los que se destacan: Aniversario de *Suma* (Santa Suma), Vino de navidad y eventos de departamento y oficinas. En Intranet, se publican y comparten las fotos de las celebraciones. En los últimos años, se han minimizado y reducido este tipo de eventos.

La asimilación de esta cultura corporativa, implica pues una fuerte aceptación de un “nosotros” que, enfatiza la clave del éxito en lo que la organización es diferente, especial y distinta, lo que literalmente trata de transmitir es “no-otros” (no los demás, ya que no son capaces de hacer lo que *Suma* hace).

CAPÍTULO XI. LA POLÍTICA DE PERSONAL DE SUMA

1. La gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas.

En el escenario global de modernización, y en el particular de modernización administrativa, las personas³⁹⁶ al servicio de las organizaciones públicas constituyen un factor estratégico y diferenciador de cualquier proceso o cambio que se quiera emprender³⁹⁷.

Desde el sentido clásico, suele utilizarse la obra de Peter Drucker (CUENCA, 2010: 17) como la pionera en destacar el papel de los *recursos humanos* en el *management*, considerando al autor como el que inicia una reflexión académica sobre la gestión de personal, que se extiende, a las variadas disciplinas que abarcan las ciencias sociales. DRUCKER (2001), abandona el término “mano de obra” y, utiliza la acepción de recursos humanos no tanto desde su perspectiva meramente instrumental, sino como la de ser humano provisto de capacidades y conocimientos (recursos especializados) que requieren de una planificación y estímulo.

Se considera que es el enfoque de las *Relaciones Humanas*³⁹⁸, una corriente fuertemente humanista compatible con la visión monetarista de los incentivos económicos, la que impulsó la necesidad de implicar a las personas en su trabajo, de atender sus condicionantes individuales y grupales y, de diseñar un modelo de gestión

³⁹⁶ Es cuanto menos destacable el uso del término *personas* en lugar del tradicional de *recursos humanos*. La nueva acepción trata de añadir, a la clásica perspectiva de los recursos humanos centrados en el ámbito de la política (autoridad, poder y conflicto) y básicamente economicista (la mano de obra es parte imprescindible de los medios de producción), la proyección social y antropológica en su relación con su entorno y la ciudadanía (clima laboral, cultura e identidad corporativa, etc.). En este sentido humanista se manifiestan: teóricos de la organización como ARGYRIS (2001), MINZTBERG (1989) y PETERS y PIERRRE (2003) y, en nuestro país, CANALES (2002), CUENCA (2010), GASALLA (1999) y OLIAS DE LIMA (2001).

³⁹⁷ Uno de los primeros fundadores la Unión Europea, Jean Monnet, consideraba en este sentido: “Nada es posible sin las personas, nada permanece sin las instituciones” (Discurso presentado en la constitución de la Alta Autoridad de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, CECA, 1952).

³⁹⁸ El *enfoque de los recursos humanos* se inicia a partir de los experimentos realizados por el psicólogo social Elton Mayo en 1928 en la planta de Hawthorne (USA), en los que se puso de manifiesto la importancia de las relaciones sociales informales en el entorno de trabajo y, así, la conveniencia de atender estas variables para aumentar el rendimiento laboral. En cualquier caso, esta corriente humanista del estudio antropológico de los recursos humanos se considera el inicio científico de la disciplina, pues anteriormente sólo se había tratado desde el tecnicismo de la *administración de personal* (centrada en los aspectos legales y administrativos del desempeño profesional) y de la visión taylorista-fordista de la organización de los trabajadores (CUENCA, 2010:18).

destinado a la motivación, al desarrollo del potencial profesional y a la capacidad de asumir nuevas responsabilidades. Esta corriente, que constituye los cimientos de la disciplina de estudio de la gestión de las personas en las organizaciones, llega hasta nuestros días a través de ARGYRIS (2001), CHIAVENATO (1993), MINZTBERG (1991) y SCHEIN (1988), entre otros.

Las teorías de dirección de los recursos humanos en el ámbito del management, si bien estudiadas en diversas disciplinas de las ciencias sociales (economía, psicología, antropología y más recientemente, desde la ciencia de la administración), han tendido a realizar un enfoque de sus estudios a partir de las dos acepciones del término, que se concreta en lo que RAMIÓ (2001: 360) considera como las dos dimensiones de la gestión de recursos humanos: la *gestión de personal* y la *gestión de las personas*. La gestión de personal implica al nivel organizativo, relacionándolo con la gestión del talento y las prácticas para atraerlo, conservarlo y desarrollarlo en la organización (selección, distribución, carrera, evaluación y condiciones de trabajo). La gestión de personas, centrada en el ámbito individualista, atiende a la justicia con que son percibidas las prácticas colectivas por los empleados y por los estilos de supervisión que utilizan los directivos y mandos intermedios, como factores determinantes del compromiso de todas las personas que trabajan en un mismo entorno, hacia el logro de unos objetivos comunes.

Los objetivos de la dirección de recursos humanos de cualquier organización, tanto la intervención sobre el capital humano, en forma de políticas que favorezcan el conocimiento, talento y las destrezas de los trabajadores, como la capacitación de los directivos para alinear y aproximar, los intereses y objetivos individuales de las personas con los colectivos de la organización. La gestión de personal y personas , a partir del conglomerado antes descrito, y que se concretan en las políticas de estímulo del trabajo , la equidad organizativa y la formación de directivos, confluyen en un “contrato psicológico equilibrado” entre la organización y el empleado que presta sus servicios en ella y, que aúnan y favorecen el compromiso y la conducta de ciudadanía organizacional (que implica identificación con la institución e ir más allá de los requerimientos explícitos del puesto de trabajo), lo que finalmente redundará en el desempeño individual y organizativo.

Los sistemas de empleo público giran en torno a la premisa de la especificidad de la función pública y, por ello, requieren de un sistema y de una estructura de empleo especial. Desde la perspectiva más tradicional, se asocian con un alto nivel de seguridad laboral así como con unas condiciones laborales especiales³⁹⁹. Sin embargo, a partir de la década de los ochenta, la naturaleza del empleo público en los países de la OCDE ha variado sustancialmente y ha tomado un doble papel: por un lado, ha sido considerado como parte de ese amplio esfuerzo de reforma y modernización y, por otro, como instrumento para llevar a cabo el proceso de reforma (OCDE, 2009: 187). En definitiva, “las personas que trabajan en las Administraciones Públicas⁴⁰⁰ son, hoy por hoy, un factor incuestionable del éxito o fracaso de los procesos de modernización” (CANALES, 2002: 148).

³⁹⁹ Los rasgos generales que diferencian los sistemas de empleo público, de los privados son (OLIAS DE LIMA, 1995: 23; VILLORIA Y DEL PINO, 2009: 99):

- El desarrollo de una carrera de por vida pues frecuentemente los puestos públicos son provistos con carácter indefinido. Para evitar la politización, desde la perspectiva más tradicional y decimonónica, la gestión de recursos humanos en la administración se asocia una ineludible rigidez al despido.
- El condicionamiento del progreso profesional y la carrera administrativa a la cualificación y antigüedad.
- La fragmentación en colectivos diferentes, en los que incluso pueden darse regímenes jurídicos distintos. En consecuencia, mayor impacto de las normas y permeabilidad de las fronteras organizativas que en los sistemas privados.
- La existencia de un servicio civil unificado, con una estructura y reglas comunes (más rígidas y lentas que en la empresa privada a fin de garantizar la igualdad y el mérito) para procesos como el de selección, remuneraciones, régimen disciplinario, etc.
- La dificultad para medir los resultados individuales en el marco de definición de políticas.

Aunque si bien resulta evidente que estas especiales características condicionan la especificidad y diferenciación del sistema de recursos humanos en el ámbito público, no debe ser menos cierto que ambos sistemas, puedan intercambiar y adaptar las experiencias entre sí (CANALES, 2002: 148).

⁴⁰⁰ Tradicionalmente y, aún en algunos países de la OCDE, se sigue distinguiendo entre los términos de *funcionario* y *empleado público*, siendo ésta última una acepción más amplia que abarca a la anterior. Sin embargo, actualmente, en la mayoría de los países de la OCDE, ambos términos se utilizan de manera indistinta, sin existir una gran diferencia entre ambos (OCDE, 2009: 189). Se podría así identificar el empleado público con la persona que trabaja en la Administración Pública. En el Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, del 12 de abril) se identifican como empleados públicos a los funcionarios, los funcionarios interinos, el personal laboral, ya sea indefinido o temporal, y el personal eventual (art. 8).

1.1 Las tendencias de la gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas

Como consecuencia de los procesos de modernización administrativa, las tendencias novedosas en la gestión de recursos humanos de las Administraciones Públicas en los países más desarrollados, bien como parte o bien como medio para su desarrollo, se incardinan en las siguientes direcciones (VILLORIA Y DEL PINO, 2009: 98)⁴⁰¹:

a) Primera, cada vez va tomando más relevancia la *planificación estratégica* de la gestión de personal. Esta planificación estratégica está orientada hacia: a) El diseño de la plantilla a partir de un plan sistematizado de la dimensión de los efectivos. La estrategia básica del diseño de la plantilla incluye el reclutamiento, la elección, la carrera, la movilidad y la política retributiva de las personas que integran en la organización; b) La provisión de la unidad de recursos humanos de la organización. La unidad deberá estar inmersa en un marco estratégico que concrete papel, dialogante con los actores internos más relevantes y, de concreción o mandato, con los *stakeholders*⁴⁰²; c) La elaboración de un Plan de Mejora plurianual, estructurado para las áreas de resultados clave como selección, carrera, retribuciones, rendimiento y relaciones laborales, que contenga, además, un conjunto de proyectos de mejora técnica descritos y priorizados.

En definitiva, el Plan Estratégico ofrece a la organización una serie de oportunidades en la mejora del aprovechamiento de los recursos humanos (CUENCA, 2010):

⁴⁰¹ Compatible con las líneas de futuro que apuntan los profesores Manuel Villoria y Eloísa del Pino, son las que establece la OCDE (2008) en su documento *The Public Service in 2025 Themes, Challenges and Trends: Human Resources Management Trends in OCDE countries*: 1. Sistemas de recursos humanos híbridos que combinan el tradicional sistema de carrera con el de puestos; 2. Reducción de la protección, inmunidad y privilegios de los empleados públicos; 3. Orientación del desarrollo profesional hacia los sistemas de evaluación del rendimiento en base a resultados individuales; 4. Descentralización de las políticas de recursos humanos; 5. Potenciación de una categoría de especialistas (*seniors*).

⁴⁰² El término anglosajón *stakeholder*, fue utilizado por vez primera por R.E. FREEMAN (1984) en su obra *Strategic Management: A Stakeholder Approach* para referirse al grupo o individuos que afectan o que se ven afectados por la actividad de una organización. Estos agentes son considerados un elemento esencial en la planificación estratégica del management. En una organización pública se destacarían como *stakeholders* externos: los clientes, los usuarios, los suministradores, otras organizaciones gubernamentales y el nivel político. y, como internos: el responsable político, el director técnico y administrativo, el equipo de dirección, los sindicatos... entre otros (SHAFRITZ, 2004: 1095).

a') Para reducir costes mediante la gestión eficiente de la plantilla (lo que tiende a denominarse el dimensionamiento de la plantilla). Sin planificación, las políticas y prácticas de personal tenderán a ser inerciales o reactivas, lo que puede llevar a generar costes añadidos variados como los financieros directos que surgen de la improvisación, los de oportunidad derivados de la dificultad de actuar por indisponibilidad actuar por actuaciones no previstas o, los de transacción, cuando los ajustes de mercado deben remediar la imprevisión.

b') Para crear protocolos o líneas de acción, que optimicen las aptitudes y preferencias de los empleados y que posibiliten su movilidad horizontal y de promoción profesional, tomando en consideración las necesidades estimadas, presentes y futuras de la organización.

c') Para definir explícitamente una política de personal, que permita su evaluación y su debate, no sólo en términos técnicos sino también políticos.

b) Segunda, la creciente importancia de las estrategias de formación consensuadas entre stakeholders. En la sociedad del conocimiento no tiene sentido implantar una estrategia de éxito sin una previa inversión en investigación, desarrollo y formación. La formación y la predisposición a aprender debe ser la respuesta a un mundo en constante y vertiginoso cambio que, implica moverse para mantenerse en el mismo sitio y, consecuentemente moverse a gran velocidad para conseguir anticiparse y dominar los acontecimientos. Desde el punto de vista cualitativo, la formación no debe ser considerada como un fin en sí mismo sino como un medio para la adquisición de conocimientos, habilidades y técnicas, así como un instrumento útil para la motivación, aprendizaje, innovación y desarrollo de la carrera efectiva de los empleados públicos. La formación precisa ser adecuada, sistemática y completa y, no debe ser considerada como un gasto sino como una inversión para la propia organización. Tanto es así que cuantitativamente, los países de la OCDE han triplicado la cuantía de los presupuestos destinados a formación, y concretamente, en España, se multiplica casi por diez (OCDE, 2008). Los objetivos que han de desarrollar los planes estratégicos de formación en las organizaciones son los siguientes (CANALES, 2002 : 153): a') transmitir la cultura corporativa; b') facilitar la adecuación de la persona al puesto de trabajo que desempeña; c')

capacitar a las personas para hacer frente a las necesidades presentes y futuras de la organización; d') desarrollar a los empleados para ocupar puestos de mayor dificultad y responsabilidad; e') mejorar la productividad, y; f') facilitar la implantación de cambios organizativos.

La formación debe actuar como catalizador de otra idea interesante que está viendo la luz en los últimos años, que consiste en el *empowerment*, empoderamiento o dar capacidad de gestión a los empleados, aprovechando no sólo sus conocimientos aprendidos sino también su potencial creatividad y los conocimientos tácitos de éstos.

c) Tercera, la evaluación del rendimiento. La consolidación intelectual de la Nueva Gestión Pública (NGP) a partir de los años noventa, ha impulsado el empleo de las técnicas de rendición de cuentas (*accountability*) y de evaluación, para minimizar la carencia manifiesta de falta la receptividad de los sistemas administrativos clásicos. Así, en lo que respecta a la gestión de personal, la introducción formal de las técnicas de motivación, mediante las primas de productividad y de la evaluación del rendimiento suele asociarse a la flexibilidad de las pagas, pues era el encuadre tradicional en este contexto de la NGP. Sin embargo, habría que para esta situación realizar dos matizaciones: por una parte, que no es lo mismo aplicar la retribución variable en el rendimiento que medirlo, evaluarlo de modo individual y, con la información que se obtiene, tomar una serie de decisiones que afecten al empleado público. Mientras que en la primera parte de la premisa se pueden obviar condicionantes que provoquen cuanto menos resultados altamente insatisfactorios, en la segunda, se prevén consecuencias más prometedoras a partir de la construcción de un espacio de mediación entre el individuo y la organización cuyo objetivo sea fundamentar la promoción y formación. Y, por otro lado, en la etapa de modernidad actual en la que se supone una traslación hacia valores post materialistas⁴⁰³, la motivación del empleado no está tan vinculada a una mayor paga

⁴⁰³El cambio de valores en el ámbito social, y por extensión también al entorno laboral, del materialismo al post materialismo es consecuencia del cambio en las condiciones económicas de las sociedades, hacia un mayor bienestar económico. INGLEHART (1998) sugiere en su teoría de los valores culturales que, una vez que el crecimiento económico ha cubierto el umbral de las necesidades básicas de la población, ésta dejará de guiarse por los valores de la modernización y tenderá a reforzar los valores del post materialismo.

pues se valoran otros aspectos post económicos, como capacidad de organización propia del tiempo de trabajo, de elección de períodos vacacionales, de selección de equipos o proyectos, etc.

En España, la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, trata de difuminar el denominado *isomorfismo institucional* en materia de gestión (RAMÍO, 2001), puesto que pone a disposición de las organizaciones públicas una serie de instrumentos para poder configurar su propia política de personal. En lo que se refiere a la evaluación del desempeño, son indiscutibles las expectativas que genera dado el protagonismo que el legislador ha querido otorgarle⁴⁰⁴.

Del antes citado estatuto, destaca en primer lugar, su obligatoriedad: “las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados”, sin distinguir entre laborales y funcionarios. Además define la evaluación del desempeño como “el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el logro de sus resultados” (art.20.1 EBEP). Segundo, los criterios de diseño deberán ser acordes a los principios de “transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación” (art.20.2) y, objeto de negociación, con las organizaciones sindicales, la normativa y mecanismos de implantación que desarrollan estos criterios (art. 37.1.d). En tercer lugar, la evaluación del desempeño deberá estar destinado a: la progresión de la carrera horizontal (art. 17.d), la percepción de la retribución variable (art. 24.c) en función del grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos (art. 20.5) y, a la continuidad del puesto de trabajo obtenido por concurso (art. 20.4). Por último, es conveniente aclarar que el Estatuto del Empleado Público, coherentemente con su filosofía de norma abierta se limita a fijar unos criterios y valores para dar respuesta a las siguientes cuestiones: ¿Para qué evaluar? (los fines), ¿Qué evaluar? (las dimensiones a tener en cuenta), ¿Quién evalúa?(los decisores), ¿Cuándo evaluar? (la periodicidad) y, ¿Cómo evaluar? (la articulación del sistema).

⁴⁰⁴ En este sentido, los artículos 17, 20, 24 y 37, del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007, se refieren a la evaluación del desempeño.

d) Cuarta, la tendencia a dar mayor protagonismo a la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas. En este sentido, en el marco europeo se va construyendo, a partir de los años noventa, una regulación que pretende encontrar el equilibrio entre las obligaciones personales, familiares y personales⁴⁰⁵, actuación que obliga a los restantes países a adaptar su normativa interna al acervo comunitario. En el caso español, este ámbito se concreta en la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral. En esta ley, se recogen las distintas posibilidades de los trabajadores de adaptar los permisos y licencias, reducciones de jornadas y excedencias a su particular situación familiar. Aunque no estaba en el ánimo de la citada norma, se ha calificado esta Ley como destinada a las mujeres, en cuanto a su socialmente reconocida mayor involucración de su trabajo desarrollado tanto en su actividad profesional como familiar. En cualquier caso, el desarrollo de las políticas de conciliación, también pone de manifiesto y desarrolla otra de las novedosas líneas de actuación del empleo, que consiste en la igualdad de hombres y mujeres y, como de hecho, la conciliación real implica extender las medidas también a los hombres. El Dictamen del Comité Económico y Social europeo sobre El Plan de trabajo para la igualdad de hombres y mujeres y su estrategia de seguimiento, tiene como consecuencia en nuestro país, el desarrollo de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, que implica la proyección del principio de igualdad con amplitud hacia los diversos ámbitos de la realidad social, y especialmente

⁴⁰⁵ En la legislación europea para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, destacan las siguientes medidas a modo de avanzadilla: Recomendación 92/241/CEE del Consejo, de 31 de marzo de 1992, sobre el cuidado de niños y niñas, Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia, DO L348 de 28.11.1992 sobre el período mínimo de permiso de paternidad de 14 semanas remunerado, Resolución sobre protección a las familias y unidades familiares (DO C 18 de 23.1.1995) , Directiva 96/34/CE del Consejo, de 3 de junio de 1996, relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental, Directiva sobre el trabajo a tiempo parcial de 1997, Directiva sobre los contratos a tiempo indefinido de 1999, Acuerdo Resolución europeo sobre teletrabajo de 2002, Resolución del Consejo de 29 de junio del 2000, relativa a la participación equilibrada de hombres y mujeres en la actividad profesional y en la vida familiar (Fuente : <http://eur-lex.europa.eu>; Fecha de consulta : 04/07/2011).

Las iniciativas legislativas europeas más recientes, se dedican a fortalecer el acervo anterior como por ejemplo, a través del Pacto Europeo para la Igualdad de Género (2006), la revisión por parte de la Comisión en 2008 de las Directivas que afectan a la Conciliación de la Vida Familiar, Personal y Laboral (para trabajadoras embarazadas y trabajadores autónomos) y la consideración de las bajas de paternidad con un sesgo más igualitario entre hombres y mujeres (Beijing + 15. The Platform for Action and the European Union. Report from the Swedish Presidency of Council of the European Union).

en lo que afecta al empleo, sitúa las medidas previstas para tal fin en el marco de la negociación colectiva, para que sean las partes, quien libre y responsablemente, adecuen su contenido. En cualquier caso, también se potencia y premia a las organizaciones socialmente responsables y comprometidas en la elaboración de Planes de Igualdad, mediante un trato favorable que va desde el reconocimiento en un visado hasta un aspecto diferenciador y específico a tener en cuenta en sus políticas de calidad⁴⁰⁶.

e) Quinta, la tendencia a la desconcentración que permite crear sistemas de personal descentralizados en cada unidad o agencia del sistema global, adecuándose en el respeto a la esencia y particularidades de cada una de las partes. La descentralización en el paradigma propuesto por la NGP, está estrechamente vinculado con la necesidad de dotar de mayor margen de maniobra y decisión a las personas que se relacionan directamente con los usuarios de los servicios (OLÍAS DE LIMA, 2001) y, se considera por tanto, una condición para facilitar la innovación y así liberar las fuerzas de cambio (LONGO, 2004).

1.2 Algunas propuestas para la gestión estratégica de recursos humanos.

Previo a la propuesta de cómo debería ser un buen sistema de recursos humanos en las Administraciones Públicas, sería conveniente identificar aquellas características del empleo público que resultan disfuncionales. Existe prácticamente un común consenso entre los gestores y académicos que apuntan a la persistencia de elementos de *rigidez* (RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, 1996) que impiden la adaptación de las políticas y prácticas de recursos humanos a entornos dinámicos y cambiantes. Ahora bien, aunque los expertos coinciden también, con un grado más que razonable, en el diagnóstico de la cuestión, más complicado resulta establecer de consuno las propuestas que se han de llevar a la práctica. En cualquier caso, las respuestas predominantes (entre los que

⁴⁰⁶ La Consejería de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana, potencia el desarrollo e implantación de los Planes de Igualdad en todas las organizaciones. De esta forma, tienen reconocido un visado de igualdad que les confiere la categoría de socialmente responsable con la igualdad al tiempo que les facilita el acceso a beneficios económicos o fiscales (<http://www.bsosocial.gva.es/portal/portal?id=5431&sec=137201117404#>; Fecha de consulta: 04/07/2011).

consideran necesario acometer una transformación en el sistema de empleo público), de forma coherente con diagnóstico de la rigidez, se construirán sobre una mayor dosis de *flexibilidad* (LONGO, 2004) y *planificación* (VILLORIA y DEL PINO, 2008).

En base a estos dos pilares, flexibilidad y planificación, se tratarán de establecer algunas propuestas de contingencia, que deberían contener una gestión estratégica de recursos humanos, teniendo en cuenta que es un proceso de gran complejidad, por el mundo tan heterogéneo que constituyen las organizaciones públicas, que exigiría la intervención en diversas áreas y, que por lo tanto, sería susceptible de enfrentarse a dificultades y resistencias específicas en cada frente.

- a) En primer lugar y con carácter general, sería deseable la sustitución , o al menos la flexibilización, del patrón burocrático dominante basado en: a') la descripción exhaustiva de las tareas; b') la normalización rigurosa de procedimientos; c') el uso de mecanismos de coordinación centrados en la supervisión directa y los controles primarios (autorizaciones, fiscalización previa, informes devolutivos) ;d') la agrupación de unidades sobre la base funcional que no posibilitan las necesarias interdependencias para responder a resultados requeridos; e') la concentración del poder en las tecnoestructuras centrales que formalizan el comportamientos de los diferentes actores organizativos; y f') el diseño de extensas cadenas jerárquicas, a través de las cuales la información, ascendente y descendente, circula con notable dificultad. Así, algunas propuestas comunes que incluyen las tendencias de signo post burocrático que prevén una ordenación más flexible serían: a') la simplificación de procedimientos; b') la desregulación; c') el aplanamiento de estructuras; d') desarrollo de un modelo integral de dirección; e') la descentralización de la gestión; f') la orientación del control a los resultados; y, g') la gestión por proyectos transversales. Quisiera resaltar además que, evidentemente, el aumento de la flexibilidad en ningún caso debe implicar una pérdida de control, de la ética y la legalidad del proceso administrativo, aunque considero asimismo que el control debe centrarse en los resultados y no tanto en el cumplimiento legal (ALBI *et al*, 1997: 219)

- b) En segundo lugar, se tiene que construir la capacidad institucional, para que las propuestas puedan llevarse a cabo, para lo resulta imprescindible un liderazgo estratégico ⁴⁰⁷ comprometido, con una visión alternativa de futuro y con capacidad para vencer las sucesivas resistencias del statu quo. Esta necesidad se plantea tanto en el ápice estratégico como en la línea media, tecnoestructura y, en el staff de apoyo. La ya aludida inversión en formación será un instrumento imprescindible para el desarrollo de estas capacidades.
- c) Tercero, la gestión por competencias⁴⁰⁸, que implica dedicar una atención prioritaria a los elementos cualitativos del capital humano en lo que se refiere a los dos subsistemas básicos de la gestión de recursos humanos: los que afectan a la incorporación de personas al puesto de trabajo y, los tratan su desarrollo profesional o promoción.
- d) Cuarto, en lo que se refiere a los procesos de incorporación al empleo público, el diseño de las políticas ha de considerar como ejes fundamentales, la definición de perfiles (conocer que es lo que se busca y se requiere) y la adecuación de elección de los instrumentos de selección a la gestión por competencias⁴⁰⁹, de

⁴⁰⁷ Aunque ya se ha tratado el liderazgo, al considerarlo como un input transversal a lo largo de todo el estudio, en el apartado que trata la gestión del cambio hacia una nueva cultura corporativa, cabe establecer matices entre los conceptos de la gestión y el liderazgo estratégico. Si bien se considera la planificación estratégica como una de las tendencias innovadoras en los modelos de desarrollo de la organización de las personas que, a partir de los años noventa ha tratado de hacer del cambio un valor duradero, la gestión estratégica se relaciona básicamente con la implantación de las ideas innovadoras, tanto en el *qué* así en el *cómo*, mientras que el liderazgo estratégico se centra en la puesta en práctica de esas ideas, en los aspectos interpersonales y en la personalidad concreta del agente transformador (NUTT,1993).

⁴⁰⁸ Si se entiende por competencia en el ámbito laboral la “capacidad real y demostrada por el trabajador de llevar a cabo una tarea que integra tanto conocimientos profesionales como habilidades y actitudes”, la gestión por competencias condiciona la utilización de éstas como un patrón a seguir en la selección de personal, la planificación de carreras y la sucesión, la evaluación del desempeño y el desarrollo personal (LONGO, 2004: 6).

⁴⁰⁹ En 1981, R. Boyatzis realizó una investigación por encargo por la *American Management Association* con objeto de definir los modelos de competencias propios de cada organización. Como consecuencia de ese estudio, se identificaron veinte competencias, a las que denominó *genéricas*, y que agrupó en seis clústeres, a saber: a) Competencias de logro o acción: 1. Orientación al logro; 2. Iniciativa; 3. Búsqueda de información; 4. Preocupación por el orden y la calidad; b) Competencias de ayuda y servicio: 5. Orientación al cliente; 6. Comprensión interpersonal; c) Competencias de impacto e influencia: 7. Impacto e influencia; 8. Construcción de relaciones; 9. Conciencia organizativa; d) Competencias directivas: 10. Desarrollo de personas; 11. Trabajo en equipo y cooperación; 12. Asertividad; 13. Liderazgo de equipos; e)

forma que no sólo se incorporen mecanismos de acreditación de los conocimientos aprendidos a partir de las capacidades memorísticas sino también, los intrínsecos a las habilidades, valores y actitudes. Pues en definitiva, el propio Estatuto Básico del Empleado Público (art. 75.1), establece que: “Los funcionarios se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo”.

- e) Quinto, el desarrollo de las personas en el marco de la gestión por competencias, debe incluir una estrategia planificada en: la formación y capacitación, el diseño de carreras no jerárquicas y desarrollo horizontal así como la creación de capacidades para la evaluación.
- f) Sexto, la viabilidad de las propuestas formuladas dependen en gran medida del equilibrio de las relaciones laborales. Restar rigidez al sistema público de gestión de empleo y añadir flexibilidad, requiere un dialogo social fluido y orientado al pacto entre la dirección de las organizaciones y los actores que ejercen la función representativa de los empleados (sindicatos y órganos de representación). En cualquier caso, la orientación de las relaciones laborales en el sector público, plantea un debate académico para juristas, sobre si deben ser ordenadas conforme a normas de derecho público o bien, deben prevalecer los pactos y acuerdos entre agentes sociales conforme al derecho laboral. Se intuye que, por el momento, se ha optado por un modelo mixto caracterizado por la extensión del derecho público a relaciones que tienen su origen en las instituciones privadas⁴¹⁰.

Competencias cognitivas: 14. Pensamiento analítico; 15. Competencia técnica (expertise); 16. Pensamiento conceptual; f) Competencias de efectividad personal: 17. Autocontrol; 18. Flexibilidad; 19. Autoconfianza; 20. Compromiso organizativo. Esta investigación es considerada fundamental en el desarrollo práctico-técnico de la gestión de competencias dando lugar al denominado “Diccionario de competencias” y, en el cambio de paradigma de la gestión de personas en la vertiente humanista (CUENCA, 2008: 233-234).

⁴¹⁰ Así se desprende del capítulo IV del Estatuto Básico del Empleado Público, que trata el derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional. El personal laboral se regirá, para estas materias, por la legislación laboral salvo en aquellos preceptos de las mismas en los que expresamente deba aplicarse el Estatuto (art.32).

En cualquier caso, parafraseando a CROZIER (1984), *no es posible cambiar la sociedad por decreto*, pues si lo que se pretende es mejorar la sociedad hacia formas de comportamiento más libres y solidarias, las propuestas han de contener un valor como un instrumento de la reforma de cambio y, no como un fin en sí mismo. Las personas sí que han de ser consideradas como un fin y así, una óptima gestión de recursos humanos ha de mantener y recuperar la dimensión humanista del trabajo, fomentando, simultáneamente, la imparcialidad y objetividad de la administración en su misión de servir a los intereses generales, independientemente de quien gobierne.

En definitiva, el sistema de gestión de los recursos humanos que se propone debe combinar las ideas del modelo de la NGP (la eficacia y eficiencia como objetivos, la descentralización de la toma de decisiones, el empowerment, el adelgazamiento de la burocracia, la racionalización de procedimientos, la desregulación, la adecuación de los recursos a los resultados, la satisfacción de las necesidades de los clientes, la evaluación, etc.) con el del Nuevo Servicio Público propio de la Gobernanza (se sirve a los ciudadanos y no a consumidores ni clientes, el objetivo será el interés público, pensar estratégicamente actuando democráticamente, creación de mecanismos que superen las dificultades de la rendición de cuentas, servir más que dirigir, valorar a las personas y no sólo su productividad, etc.). Estos ingredientes no deben obviar en ningún caso los ineludibles lazos con los principios democráticos y constitucionales, pues en definitiva son las organizaciones públicas las que sostienen y profundizan el sentido de la democracia.

Considero importante destacar, pues así lo ha transmitido el actual director de la organización D. Manuel de Juan en su entrevista que, el personal se siente especialmente incómodo por la llamada reducción del 5% del sueldo de los empleados públicos en 2010, así como por la eliminación de la paga extra de navidad en 2012. Estas medidas, extendidas en el resto de Administraciones Públicas, no son entendidas por el personal de este organismo autónomo que en tiempos de crisis económica sigue manteniendo equiparables niveles de beneficios.

2. La gestión de las personas en Suma Gestión Tributaria

La gestión de personal en *Suma Gestión Tributaria*, está fuertemente vinculada a una identificación con su cultura corporativa en la que el “esfuerzo, la voluntad de mejora continua, la capacidad de llegar a saber cosas nuevas y aprender a realizarlas, son componentes fundamentales” (Memoria Premio a la Gestión del Conocimiento 2007: 4). Los cinco pilares de la cultura corporativa de *Suma* son: a) servicio; b) resultados; c) transparencia; d) modernidad; y, e) calidad, que dependen, en gran medida, de las personas que los sustentan por su grado de implicación y motivación.

El servicio, orientado al contribuyente, no se limita a las labores de recaudación, sino que se amplía a la gestión tributaria, posibilitando al ciudadano resolver cualquier trámite relacionado con los cinco impuestos locales, con la mayoría de las tasas de los Ayuntamientos, con el vasto abanico de ingresos públicos—por ejemplo desde la tramitación y gestión de declaraciones en materia catastral hasta la tramitación por multas de tráfico o sanciones por infracciones a las ordenanzas—incluye además el trámite de las declaraciones, los recursos y las solicitudes de las materias afectas a la gestión tributaria.

La cultura corporativa de *Suma* se basa en resultados. Los resultados la señalan como la organización responsable de conseguir aumentar los volúmenes de recaudación, disminuyendo el coste para los municipios como consecuencia de las economías a escala que generan los conocimientos y actitudes de las personas del entramado organizacional. Además, todos los años se analizan los resultados y se valoran los procesos.

La transparencia en la prestación del servicio público, porque la mayoría de los procedimientos los resuelve el empleado mientras el ciudadano está en la oficina y, además transparencia en la organización, pues aparece como una organización sencilla, abierta y fácil de entender, muy lejana a la administración burocrática con ventanillas acotadas para cada trámite.

La modernidad está implícita en su imagen corporativa, que se deriva de la proyección que trasmite el diseño de sus oficinas, sus campañas, etc. Además, la organización realiza un esfuerzo por estar en la vanguardia y de actuación proactiva ante los acontecimientos sociales, económicos y técnicos que se van produciendo.

La calidad aplicada a *Suma* como organización que funciona mejor, que cuesta menos y que es más responsable, y receptiva a las demandas ciudadanas. El centro de atención es el contribuyente y así, en términos de calidad se valora que la organización facilita al personal todos los medios necesarios para que el contribuyente pueda resolver todos sus asuntos en el menor tiempo posible.

El punto de partida era una plantilla escasa y poco formada, que ha tenido que adaptarse con una mezcla de imaginación y realismo constituyendo un avanzado sistema de recursos humanos, que junto con la organización y tecnología han permitido lograr niveles de excelencia en sus resultados y calidad de los servicios (GONZÁLEZ, GASCÓ y ANDARIAS, 2007:107).

La política de personal desarrollada que se ha basado en la dirección por objetivos, la importancia de la retribución variable, y la promoción interna en función de los resultados, han sido claves en la transformación de la plantilla y en su permanente entrenamiento (Memoria Premio a la Gestión del Conocimiento 2007: 2). La gestión de personal en *Suma* ha propuesto sus líneas de actuación sobre el diseño de la visión integral en aras de impulsar la profesionalización de su plantilla. En cualquier caso, el análisis de la política de recursos humanos va a considerar la adaptación de la organización a las cinco tendencias novedosas de gestión (OCDE, 2008): la planificación estratégica, la formación, la evaluación del rendimiento, la conciliación y la descentralización.

2.1 La planificación estratégica

El objetivo final de la planificación estratégica, consiste en intentar definir cuantitativa y cualitativamente el personal que se va a necesitar en un medio plazo (de tres a cinco años). En el caso de la gestión tributaria local en la provincia de Alicante, la planificación estratégica de los recursos humanos de *Suma* permite, que la gestión de recaudación de los tributos locales y demás actividades conexas, la realizan una media de cuatrocientas sesenta personas frente a los posiblemente más de mil que serían necesarios si la misma actividad la realizaran los Ayuntamientos (indudablemente de forma mucho más ineficiente considerando además las economías y sinergias que logra

el organismo autónomo frente a los Ayuntamientos de forma individual en sus relaciones con otras administraciones y con entidades financieras, por ejemplo).

Conforme a lo dispuesto en el Convenio Colectivo, la planificación de la plantilla en *Suma* se realiza en función de tres criterios: a) el territorial (distribución de los empleados en la sede central o en las oficinas municipales); b) el funcional (atendiendo a la actividad y desempeño que realizan en la organización); y, c) el que refleja la categoría administrativa (técnicos superiores, técnicos medios, especialistas y personal administrativo).

Tabla XI.1 Distribución de la plantilla (2000-2012).

		2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Plantilla total⁴¹¹		468	474	469	464	461	446	436	421	414	393	383	377	375
I	D.Territorial													
	En oficinas Territoriales	315	321	315	312	309	298	296	288	282	265	264	257	252
	En sede central	153	153	154	152	152	148	140	133	132	128	119	120	123
Distribución funcional	Dirección	4	4	8	6	7	7	7	7	8	8	8	9	9
	Servicios Generales	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	Inspección de Servicios	3	2	2	2	2	2	2	2	2	3	1	1	1
	Gestión Tributaria y Catastral	37	36	34	36	33	47	42	39	38	37	35	39	39
	Personal	8	8	8	8	9	8	8	7	7	7	7	7	9
	Área Económica	8	8	8	8	8	8	8	9	9	9	9	9	8
	Informática	40	41	41	41	40	40	35	33	32	29	27	24	28
	Mantenimiento	3	3	4	3	3	2	3	3	3	3	3	3	4
	Organización	20	20	20	21	22	9	12	11	10	10	11	9	9
	Inspección Tributaria y Tributos Económicos	7	8	9	8	9	7	7	7	7	7	8	8	8
	Recaudación Ejecutiva	8	8	7	7	7	7	6	6	7	6	6	7	6
	Secretaría/Contratación / Asesoría Jurídica	7	6	7	6	6	6	5	4	4	4	2	2	1
	Unidad de Proyectos Externos	2	3	3	4	4	3	3	3	3	3	0	0	0

⁴¹¹ No incluye las situaciones eventuales. Véase Tabla XI 3

Distribución por categorías	Técnicos superiores	8	8	10	9	9	7	6	6	6	6	6	5	5
		1,7%	1,7%	1,4%	1,9%	2,0%	1,6%	1,4%	1,4%	1,4%	1,5%	1,6%	1,3%	1,3%
	Técnicos medios	68	68	61	56	53	55	47	45	38	38	37	35	35
		14,5%	14,5%	13%	12,1%	11,5%	12,3%	10,8%	10,7%	9,2%	9,7%	9,7%	9,3%	9,3%
	Especialistas	131	131	127	127	130	127	110	97	89	86	81	75	69
		27,9%	27,9%	27,1%	27,4%	28,2%	28,5%	25,2%	23,0%	21,5%	21,9%	21,1%	19,9%	18,4%
	Personal de administración	261	267	271	272	269	257	273	273	281	263	259	262	266
		55,8	56,3%	57,1%	58,6%	58,4%	57,6%	62,6%	64,8%	67,9%	66,9%	67,6%	69,5%	70,9%

Fuente: Memorias *Suma*, 2012, 2011, 2010, 2009, 2005 y 2000.

El análisis de esta tabla permite extraer las siguientes reflexiones:

- a) La plantilla está consolidada y experimenta un progresivo y continuado aumento, sin ningún retroceso en los años de referencia. Esta constatación, evidencia que los ajustes no tienen porque ir asociados a recortes de plantilla, aunque la percepción más extendida, es que la planificación estratégica de personal tiene como consecuencia, en muchos países y organizaciones, la reducción de las plantillas en el sector público (VILLORA, 2008: 98). El incremento de trabajadores de *Suma* se debe, entre otros factores, a la ampliación constante de las delegaciones, a la asunción de la gestión catastral y trabajos cartográficos y a las contrataciones promovidas por los planes de fomento de empleo de la Generalitat Valenciana.

Como consecuencia de lo anterior, existe una acusada tendencia a ampliar la antigüedad de la plantilla, incrementándose cada año los miembros con más de 10 años de antigüedad (en 2010 este colectivo rondaba el 70 % del total de trabajadores). El indicador de la antigüedad junto con el de la edad, son considerados elementos decisivos en el diseño estratégico de las políticas de selección de *Suma*, que se desarrollan en base a los principios de igualdad, merito, capacidad y publicidad propias de la función pública (Evolución del factor RR.HH en *Suma* 1991-2010: 23).

De la propia consolidación de la plantilla, fluye la tendencia a la madurez de la misma, que en el año 2010, se situaba en la media de los 43,16 años, superando en 12 años la del año 1993, en su inicio, de 31 años. La edad media en 2011 fue de 44,11 y así previsiblemente cada año que transcurre se aumenta en una unidad. En cualquier caso y a pesar de este envejecimiento de los empleados, la plantilla de *Suma* se mantiene joven comparativamente con la edad media de las organizaciones públicas⁴¹². Sin embargo, este hecho

⁴¹² Según los datos que arroja la Encuesta de Población Activa (EPA), el colectivo más numeroso entre los empleados públicos es el que se sitúa en la franja de 40 a 49 años, seguido del de 50 a 59 años. En particular, según los datos de la EPA para el último trimestre de 2011, hay más de 3,2 millones de funcionarios, de los cuales 600.000 supera la edad de 55 años. De ellos, una tercera parte (214.000) se encuentra en la franja de edad entre 60 y 64 años, por lo que la mayoría se jubilará en los próximos tres años. Si a esa cifra se le une los 100.000 funcionarios de clases pasivas con edades entre 50 y 59 años (que se pueden prejubilarse a los 60), el número de empleados que abandonará la función pública se eleva a 315.000. Si la tasa de reposición finalmente se mantiene prácticamente congelada, y sólo se cubren

constatable de inversión de la pirámide de población activa que también afecta a la organización de nuestro estudio, es una preocupación para la dirección actual tal y como nos manifestó su director en la entrevista realizada (Entrevista a D. Manuel de Juan realizada el día 05/03/2013).

- b) En cuanto a la distribución territorial del personal, una cuantía cercana al 70 % trabaja en la red de oficinas, mientras que algo más del 30 % en la sede central. Este reparto se mantiene homogéneo durante todos los años⁴¹³ y, obedece al acertado diseño tecnológico en el que los trabajadores de la oficina disponen de la misma información y recursos de y para los contribuyentes, que los que trabajan en la central. Así, se optimiza el personal que trabaja en las oficinas, que es el entorno en el que realmente se atiende al ciudadano o contribuyente.
- c) En lo que se refiere a la distribución por funciones, se puede encontrar un paralelismo con la estructura departamental. La única que experimenta una ligerísima disminución es la asociada a la *Dirección*. Durante los últimos ejercicios, esta categoría se ha desagregado en la dirección propiamente dicha (4 personas: Director, Jefe de Planificación y Operaciones, Jefe del Departamento de Personal y Servicios generales y Jefe del Departamento de Informática), la de Imagen y Comunicación (2 personas) y la de Relaciones Institucionales (1 persona). Desarrollan a su vez, un importante crecimiento: la unidad de Informática, que es la que más crece en términos absolutos por personas contratadas, y en términos relativos, la de Organización y la de Secretaría/Contratación/Asesoría Jurídica. La unidad de Proyectos externos nace en el año 2003 como consecuencia de la búsqueda de nuevos productos

algunas plazas consideradas imprescindibles, el sector público perderá cerca de 300.000 efectivos en los próximos tres años, lo que supone casi el 10% del total (DIARIO CINCO DÍAS, www.cinco dias.com; 28/12/2011).

⁴¹³ Ya en 1994, el 30% de la plantilla se ubicaba en la oficina central, de forma que el 70 % se empleaba en las oficinas de zona. Considero que ese sería el año en el cual se consolida la tendencia actual. En los inicios del organismo autónomo, en 1990, la distribución era de 16% en central y 84% en oficinas de zona. Durante el período de 1990 a 1993, se refuerza la plantilla en general, con unas variaciones de crecimiento entorno al 20% pero, en particular, el crecimiento repercute con más fuerza en la de la sede central (Memoria Suma 1994:12).

más allá de la propia provincia. Se mantienen sin grandes altibajos, las categorías de: Servicios Generales, Inspección de Servicios, Gestión Tributaria y Catastral, Personal, Área Económica, Mantenimiento, Inspección Tributaria y Tributos Económicos y Recaudación Ejecutiva.

- d) La distribución por categorías de la plantilla, requiere considerar su interpretación en dos sendas. La primera y más evidente, hace referencia a la evolución cuantitativa y de las tendencias de los distintos colectivos. La segunda, la cualitativa, requiere de un trasfondo legal y de diseño de las relaciones de puestos de trabajo y de su estructura. La lectura inmediata de los datos nos refleja que apenas la organización ha necesitado aumentar el personal de administración y así, considerando el aumento general de la plantilla, el porcentaje que consume se reduce de algo más de dos terceras partes en el año 2000 (70,9 %) a algo más del 50 % (56,9% en el año 2011). La conclusión de lo anteriormente analizado es por tanto, que aunque el personal de administración es el más numeroso y el que representa al escalafón más bajo, se manifiesta una acusada tendencia en *Suma* a, por un lado, la estabilización de la plantilla y, por otro, la constatable promoción de la misma. Los especialistas prácticamente se duplican en el período de referencia, si bien observamos que en los últimos cuatro años, la demanda que de este tipo de personal realiza la organización, se mantiene bastante estable. Es de esperar que el prorrateo idóneo de este colectivo permanezca alrededor de un tercio de la plantilla. Los técnicos medios también aumentan considerablemente en términos absolutos, casi duplican los efectivos, aunque su peso global tan sólo experimenta un meritorio incremento a algo más de una décima parte de la plantilla (14,5%). Cabe extender la reflexión anterior a los técnicos superiores, que efectivamente se duplican en el final del período considerado. Sin embargo, se debe establecer una importante diferenciación que radica en la reducida proporción que sobre el total supone este escalón más alto (2,1 % en 2010 y 1,7% en 2011). La explicación a este hecho es que

la organización tan sólo precisa escasos técnicos superiores ⁴¹⁴para realizar la planificación y diseño de tareas (dirección y jefaturas de departamento), lo que finalmente redundaría en un aplanamiento de la estructura de personal.

- e) La planificación de la estrategia, se sustenta sobre el trabajo en equipo, que interrelaciona la distribución espacial, por categorías y funcional de la plantilla. En la oficina central realizan su trabajo los Departamentos y Unidades en las que se integran las personas con conocimientos de *especialistas* así como los expertos en temas que afectan a las figuras impositivas, en aspectos jurídicos o informáticos entre otros. Por otra parte, en las oficinas territoriales se integran las personas con conocimientos genéricos de gestión integral, atención al público e informática de usuario (Memoria Premio a la Gestión del Conocimiento 2007: 4).

La estructura del sistema de función pública, ha distinguido tradicionalmente entre el modelo de Cuerpos y el modelo de puestos (OLÍAS DE LIMA, 1995: 99) y (VILLORIA, 2009: 344).

El modelo de Cuerpos, o sistema de carrera, parte del principio que las organizaciones públicas, habiendo definido previamente sus objetivos y funciones específicas, atribuyen las funciones propias de cada departamento a los cuerpos, los cuales, tendrán reservadas unas funciones dentro de la organización. En consecuencia, los cuerpos ejercerán las competencias gerenciales y administrativas de las organizaciones. Los procesos selectivos de los Cuerpos se realizan sin información relevante sobre el puesto concreto a cubrir, lo que provoca, en múltiples ocasiones, que se tienda a demandar conocimientos muy generales y que no se controlen las habilidades y actitudes más específicas de los candidatos.

En el modelo de puestos, las diferentes estructuras se subdividen en subestructuras inferiores y, finalmente en puestos de trabajo, entendiendo por éstos el conjunto de tareas y actividades que tienen que ser desempeñadas. Así, aplicando la

⁴¹⁴En cualquier caso, y considerando como año de referencia el 2010, los titulados superiores y medios universitarios, suponen aproximadamente el 45% de la plantilla, superando cuantitativamente al resto de colectivos sin formación universitaria. Los datos expresan la tendencia de este colectivo a seguir incrementándose con el trascurso del tiempo (Evolución del factor RR:HH en *Suma*: 27).

lógica de la división competencial vertical y horizontal, todas las tareas y funciones esenciales de la organización están cubiertas y no existen solapamientos funcionales. La agregación de los puestos de trabajo asegura que la organización cumpla con sus objetivos finales. Se suele aceptar que el modelo de puestos deviene de la evolución democrática y de modernización de las estructuras administrativas del anterior, para aportar mayor racionalidad y coherencia. Sin embargo, también está asociado a disfuncionalidades que afectan a la rigidez, ineficiencia y la falta de perspectiva de carrera. En cualquier caso, las tendencias de modernización administrativa tienden a matizar y corregir los principales fallos de ambos sistemas.

En nuestro país, la consolidación democrática y, especialmente el gobierno socialista que surge tras las urnas en octubre de 1982, intentó sustituir el tradicional sistema de Cuerpos por el de puestos de trabajo. La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, diseña un peculiar modelo mixto, en el que para la selección de los más importantes efectivos, sigue manteniéndose el sistema de Cuerpos. El actual Estatuto Básico del Empleado Público, mantiene la estructura heredada del sistema mixto, pues aunque inicialmente la redacción del capítulo II hace pensar, que quizás se tiende al sistema puramente de puestos, el artículo 75⁴¹⁵, e insiste en la persistencia de la complejidad del modelo anterior en el que subsisten los Cuerpos, que se profundiza en el artículo 76⁴¹⁶, con la clasificación de Cuerpos y Escalas del

⁴¹⁵ “Artículo 75. Cuerpos y escalas:

1. Los funcionarios se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo.
2. Los cuerpos y escalas de funcionarios se crean, modifican y suprimen por Ley de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
3. Cuando en esta Ley se hace referencia a cuerpos y escalas se entenderá comprendida igualmente cualquier otra agrupación de funcionarios” (EBDE).

⁴¹⁶ “Artículo 76. Grupos de clasificación profesional del personal funcionario de carrera:

Los cuerpos y escalas se clasifican, de acuerdo con la titulación exigida para el acceso a los mismos, en los siguientes grupos:

Grupo A, dividido en dos Subgrupos A1 y A2. Para el acceso a los cuerpos o escalas de este Grupo se exigirá estar en posesión del título universitario de Grado. En aquellos supuestos en los que la Ley exija otro título universitario será éste el que se tenga en cuenta. La clasificación de los cuerpos y escalas en cada Subgrupo estará en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso.

Grupo B. Para el acceso a los cuerpos o escalas del Grupo B se exigirá estar en posesión del título de Técnico Superior.

Grupo C. Dividido en dos Subgrupos, C1 y C2, según la titulación exigida para el ingreso.

C1: título de bachiller o técnico.

C2: título de graduado en educación secundaria obligatoria” (EBDE).

Es destacable que las titulaciones que marca este articulado para el acceso al Grupo A están aún, a fecha de julio de 2011, en los primeros cursos universitarios. Así la Disposición Transitoria Tercera resuelve que

personal funcionario. El artículo 77, establece que el personal laboral se clasificará conforme la legislación laboral. En opinión de VILLORIA (2009), el Estatuto Básico del Empleado Público ha desperdiciado, una oportunidad de simplificar el sistema de empleo público a partir del análisis funcional e incorporación de puestos tipos que permita “optar por agrupar a los funcionarios por el tipo de puesto que ocupan o pueden ocupar, dadas las competencias que acreditaron al ser seleccionados para el ingreso” (VILLORIA, 2009: 357).

En lo que se refiere a la estructura de empleo, en *Suma Gestión Tributaria*, el sistema dominante es el de puestos de trabajo. Conforme a los artículos 10 y 11, del V Convenio Colectivo del Personal Laboral de *Suma Gestión Tributaria* (BOPA núm. 105 de 25/05/2007), en vigor desde el 1 de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2012, se establece el siguiente inventario, descripción y relación entre grupos y categorías profesionales:

“La graduación cualitativa de la prestación laboral exigible, de menos a más, a todas las categorías profesionales que se describen, se mueve dentro de en un contexto de realización de actividades administrativas de carácter auxiliar, ofimática, despacho de correspondencia, ficheros y clasificación de documentos, manipulación de máquinas y equipos informáticos, cálculo sencillo, cumplimentación, transcripción y tramitación de documentos, archivo, clasificación y registro, atención al público y otras análogas, y ello bajo la supervisión de los funcionarios de carrera de *Suma* (técnicos de administración especial, de gestión económica, de gestión tributaria y agente de gestión tributaria).

Los sueldos, acordes con esas categorías y la naturaleza de la prestación, vienen fijados en el convenio” (Escrito de contestación a la demanda presentada por el Letrado de la Excma. Diputación Provincial de Alicante por los Autos del Recurso Contencioso – administrativo núm. 117/12 de la Federación de Servicios Públicos UGT, 11 de junio de 2013).

“hasta tanto no se generalice la implantación de los nuevos títulos universitarios a los que se refiere el artículo 76, para el acceso a la función pública seguirán siendo válidos los títulos oficiales a la entrada en vigor del Estatuto”.

Tabla XI.2 La asignación de grupos y categorías profesionales en *Suma*.

Grupos profesionales	Tipos de categorías profesionales	Categoría profesional
I. Gestión tributaria	Técnico tributario	Técnico superior (TS)
	Gestor tributario	Técnico medio (TM)
	Agente tributario A	Especialista (E)
	Agente tributario B Auxiliar tributario Ayudante tributario	Personal de administración (PA)
II. De informática	Jefe de proyecto Técnico de sistemas	TS
	Analista A Analista B Analista programador	TM
	Programador	E
	Operador de sistemas Operador auxiliar	PA
III. Facultativo y de funciones especiales	Técnico superior/técnico de gestión	TS
	Técnico auxiliar	E
	Ayudante técnico	PA
IV. De servicios auxiliares	Ayudante de servicios especiales Ayudante de servicios auxiliares	PA
V. Categorías declaradas a extinguir.	Oficial de recaudación	E
VI. Funcionarios	Técnico de la Administración Especial	TS
	Arquitecto Técnico Técnico de Gestión Económica Técnico de Gestión Tributaria	TM
	Agente de la gestión Tributaria	E
	Auxiliar de la Administración General	PA

Fuente: V Convenio Colectivo del Personal Laboral de *Suma Gestión Tributaria* (BOPA núm. 105 de 25/05/2007; arts. 10 y 11).

La relación de puestos de trabajo (RPT) del personal laboral al servicio de *Suma*⁴¹⁷, se ha diseñado conforme al sistema de puestos, para los distintos grupos profesionales, que diferencia a aquellos que trabajan en la oficina central de los que lo hacen en las oficinas territoriales. La RPT asigna a cada departamento, unidad y oficina territorial, una serie de puestos que, en general, pueden dividirse en tres grandes grupos: los jefes de oficina y/o responsables de sector⁴¹⁸, otros puestos singularizados y, otros puestos no singularizados⁴¹⁹.

La provisión de cada puesto tiene normalmente asignadas dos categorías, aunque en casos excepcionales pueden ser tres o más (como los auxiliares de oficina y de departamento a los que pueden pertenecer todas las categorías). También y de forma extraordinaria, se prevé que no más del 10% de los puestos puedan ser asignados a personal de otras categorías inferiores que no están adscritas a la configuración de la RPT.

Por ejemplo, al puesto de jefe de departamento de canales alternativos que está ubicado en los servicios centrales le corresponden conforme al diseño de la RPT, las categorías de técnico y la de gestor tributario, aunque como se ha comentado también puede ser cubierto por otras categorías ya sean inferiores, siempre cuando el total de excepciones a lo especificado en la RPT no supere el 10 % de los puestos existentes.

Otro caso sería el de jefe de oficina de los servicios territoriales que, inicialmente tienen asignadas las categorías de gestor tributario y agente tributario A. Así, y siempre que no exceda el cómputo antes mencionado, tanto un auxiliar tributario (de categoría inferior) como un técnico tributario (superior) podría ser jefe de oficina.

⁴¹⁷ La última RPT de *Suma Gestión Tributaria* se ha diseñado tomando en consideración el Acuerdo del Consejo Rector en la sesión del 22 de noviembre del 2010, así como el R.D Ley 8/2010, de 20 de mayo de 2010, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

⁴¹⁸ La provisión del grupo de jefes de oficina o responsables de sector, se realiza anualmente mediante convocatoria pública anterior a la finalización del año recaudatorio (Criterios relación puestos de trabajo del personal laboral).

⁴¹⁹ La convocatoria de otros puestos singularizados, así como la de los no singularizados, se producirá cuando se creen o resulten vacantes o bien, atendiendo a los criterios de movilidad y traslado previstos en el Convenio Colectivo.

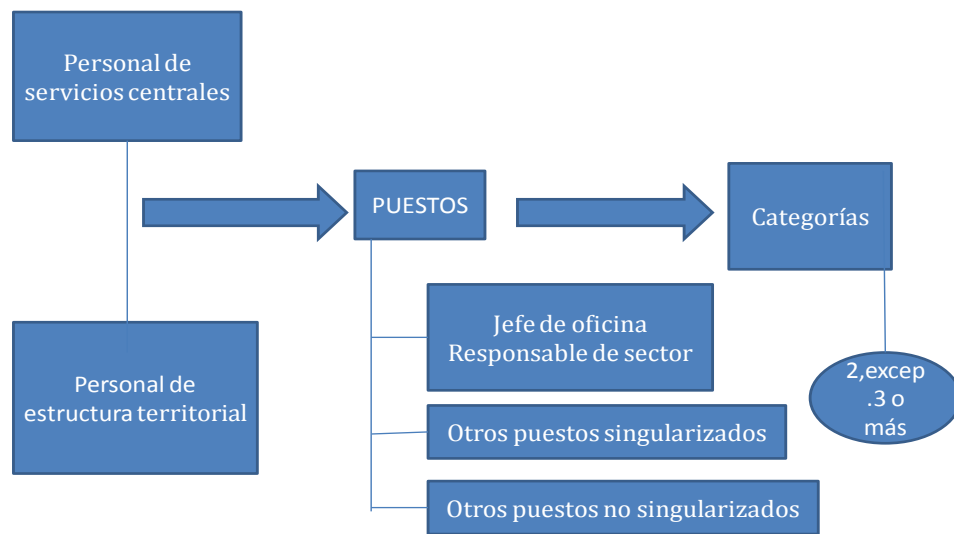


Figura XI.1 Esquema de relación entre puestos y categorías profesionales en RPT.

La asignación de los puestos, obviamente tras convocatoria pública, se realiza conforme a los principios de mérito y capacidad, para lo que se toma en consideración: a) Los resultados obtenidos en el desempeño profesional de otros puestos anteriores; b) La formación académica y profesional relacionada con el puesto; c) La actitud y aptitud demostrada en el puesto anterior; y, d) Otros criterios que puedan considerarse en la valoración del mérito y la capacidad.

Las retribuciones se realizan conforme el complemento del puesto, y el incentivo de productividad. El complemento del puesto, que se cuantifica en la RPT, se vincula al puesto de trabajo y a la categoría de su titular⁴²⁰. El incentivo de productividad, se asocia a los criterios establecidos por el Consejo Rector, y al grado de consecución de los objetivos establecidos. En definitiva, el diseño de la RPT contempla la retribución de los

⁴²⁰ Las retribuciones que reciben aquellos trabajadores cuya categoría profesional no está contemplada para el desempeño de un puesto, observa dos situaciones: la primera, cuando el puesto es cubierto por una categoría inferior, la retribución que recibirá el titular será la prevista para la inferior de las adscritas; la segunda, cuando el titular del puesto tiene una categoría superior, en cuyo caso, la retribución que recibirá será la que le corresponda a la superior de la descrita en la RPT (Criterios relación de puestos de trabajo del personal laboral). En el caso anteriormente ejemplificado en el que el puesto de jefe de oficina puede ser provisto por un auxiliar, este tendrá la motivación en su desempeño derivado de un complemento al puesto superior al que por categoría le correspondiera y, además, el incentivo a la productividad derivado de un puesto de mayor responsabilidad.

puestos de trabajo en función de su “especial dificultad técnica, dedicación o responsabilidad” (Criterios relación de puestos de trabajo del personal laboral).

En cualquier caso, en este sistema de puestos, también persiste el sistema mixto con ciertos Cuerpos funcionariales que proceden de la Diputación⁴²¹. La coexistencia de funcionarios junto con el personal laboral, ha generado algunos conflictos por las presiones de éstos últimos hacia su funcionarización⁴²² en la estructura de personal. Los conflictos se tratan de resolver con la tendencia a negociar con el Comité de Empresa, la estabilidad de los laborales y las mejoras en su remuneración, si bien la funcionarización parece un tema de petición recurrente por parte de la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores (UGT) a la que la *Suma*, dada su organización y funcionamiento de personal, no está dispuesta a aceptar.

⁴²¹ El escaso grupo de funcionarios que conforma el personal de *Suma* lo constituyen, por una parte aquellos que desempeñan las funciones delegadas reservadas por la habilitación estatal y, por otra, aquellos que dictan y ejecutan los actos administrativos. El porcentaje de funcionarios ronda el 2% de personal. Este sistema mixto conforma un dual marco normativo. Por una parte, los funcionarios, con carácter general, se rigen por normativa sobre la Función Pública Local y la Función Pública Estatal y Autonómica (aplicable subsidiariamente) y, específicamente, por los Acuerdos de las condiciones de trabajo de la Excm. Diputación de Alicante. El marco normativo general aplicable al personal laboral, corresponderá a la general laboral y de la Seguridad Social y, a la de la Función Pública en lo que se refiera al acceso. La normativa propia incluye el V Convenio Colectivo del Personal Laboral de *Suma Gestión Tributaria*, su desarrollo con la representación legal de los trabajadores mediante acuerdos de la Comisión de Interpretación y Seguimiento del Convenio, desarrollados en la normativa interna mediante acuerdo con Consejo Rector y, los Decretos de Presidencia y/o Resoluciones del Director.

⁴²² El 16 de noviembre de 2004, *Suma Gestión Tributaria* (Diputación de Alicante) deniega la petición de la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores (UGT) de adecuar, previa negociación con los Órganos de Representación, la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) con la de los puestos de trabajo de naturaleza funcionarial. Tanto el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sentencia de 13 de noviembre de 2006, num. 1060/2006, de la sala Contencioso - Administrativo Sección Segunda) como el Tribunal Supremo (Sentencia de 12 de mayo de 2010 de la sala Contencioso Administrativo Sección séptima), desestimaron el recurso contencioso administrativo contra esta Resolución, avalando así la Resolución de *Suma* de rechazar la funcionarización. En cualquier caso, las reivindicaciones del personal hacia la funcionarización siempre han estado muy presente incluso después de ambas sentencias. De hecho, en las últimas elecciones sindicales, en marzo de 2011, en las que UGT obtuvo más representantes ésta constituía el eje central de la campaña electoral. Tanto es así, que a fecha de 11 de junio de 2013 el letrado de la Excm. Diputación de Alicante ha respondido a un escrito de contestación a la demanda presentada por este sindicato de nuevo solicitando la funcionarización de los empleados resaltando que “las tareas y cometidos del personal laboral mediante las que Suma desenvuelve sus fines constituyen manifestación de la potestad tributaria local no obstante venir reservadas legalmente a personal funcionario”. La respuesta a esta recurrente petición gira entorno a la idea que la naturaleza y carácter de la intervención del personal laboral comporta potestades administrativas (y, no de autoridad) así, “el personal laboral de Suma no desarrolla función pública estricto sensu” (Escrito de contestación a la demanda presentada por el Letrado de la Excm. Diputación Provincial de Alicante por los Autos del Recurso Contencioso-administrativo núm. 117/12 de la Federación de Servicios Públicos UGT, 11 de junio de 2013).

Por otra parte, en la planificación de la plantilla, se deben considerar también oportunidades de completarla a partir de situaciones, o incluso necesidades, eventuales que periódicamente se ofrecen como: contratos con cargo a una subvención de la Generalitat Valenciana como los Planes de Fomento de Empleo, contratos por convenios catastrales con los Ayuntamientos, contratos en prácticas y la oferta de becas de formación profesional.

Tabla XI.3 La evolución de las situaciones eventuales de la plantilla de *Suma* (2000-2012).

		12	11	10	09	08	07	06	05	04	03	02	01	2000
Contratos subvención GVA	Nº	7	20	34	39	37	37	54	64	72	47	65	75	57
	Total Meses	14	61	136	103	140	140	201	215	182	361	375	279	6
Contratos por convenios catastrales con Ayts	Nº	0	0	2	8	6	6	9	7	8	5	3	10	0
	Total meses	0	0	24	70	172	172	96	76	37	48	36	81	0
Contratos en practicas	Nº	0	0	0	1	1	1	8	8	7	7	8	7	0
	Total Meses	0	0	0	10	12	12	87	71	37	67	62	64	0
Becarios	Nº	17	13	16	15	21	21	21	15	16	14	21	27	9
	Total Meses	131	63	75	90	112	112	60	78	80	42	83	126	6
Plantilla Media anual 423		472	473	480	478	480	470	461	448	432	436	431	417	413

Fuente: Memorias *Suma*, 2012, 2011, 2010, 2009, 2005 y 2000.

Como se puede observar de la tabla anterior, son los Planes de Fomento de Empleo de la Generalitat Valenciana, y la ampliación de competencias de carácter catastral con los Ayuntamientos, las que han ofrecido mayores posibilidades a esta organización para contratar nuevo personal. Destacaría también, que la plantilla media tiende a crecer, salvo en las excepciones de los años 2004, 2009, 2011 y 2012, aunque el descenso en los últimos dos años ha sido el más significativo.

Aunque no es frecuente, en el régimen disciplinario de la política de personal, también se contempla la posibilidad de remoción del puesto para dos situaciones: a) la primera, por alteración sobrevenida del puesto de trabajo; y, b) la segunda, cuando el

⁴²³ El dato de la plantilla media anual incluye la reducción de las jornadas parciales.

rendimiento insuficiente del trabajador no permite desarrollar con eficacia las funciones atribuidas al puesto y, que previamente han sido amonestados de forma verbal o escrita, sufriendo acciones disciplinarias bien leves o graves. En cualquier caso, los representantes de los trabajadores son informados de los casos de remoción.

Tabla IX.4 La evolución de las remociones de puestos de Suma.

	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	1997	Total
Número de remociones	7	3	3	6	3	0	2	5	9	5	12	66

Fuente: Auditoría Sociolaboral. Evolución de los RR.HH en *Suma Gestión Tributaria* (1991-2010)

En conclusión, la planificación estratégica de la plantilla de *Suma Gestión Tributaria* se ha cimentado, contrariamente a lo que se percibe en los procesos de modernización administrativa, sobre un aumento progresivo y de consolidación del personal a partir de un modelo flexible y meritocrático. Este modelo condiciona las nuevas incorporaciones a las categorías más bajas dentro de cada grupo profesional y, diseña un sistema interno de promoción basado en la capacitación⁴²⁴, desempeño y resultados que trata de hacer compatible la motivación con el desarrollo profesional hacia tendencias más horizontales.

2.2 La formación

Suma Gestión Tributaria ha tratado siempre de ser una organización que *piensa*. Como se refleja en la Memoria Premio a la Gestión del Conocimiento 2007, la acepción del término *pensar*, se refiere a la capacidad de pasar de unos conocimientos a otros, es decir, de adquirir conocimientos nuevos. Esta acción va unida inexorablemente a otras dos: *saber* y *aprender*. Las organizaciones con un alto valor añadido inmersas en la sociedad del conocimiento, dependen en gran medida del saber de sus empleados para alcanzar el éxito y el posicionamiento (SAMANIEGO y DÍAZ, 1996:267; VILLORIA, 2008: 95). Es por ello que uno de los ejes de la política de personal ha de ser la formación continua, para que las personas que integran la organización maximicen sus capacidades relacionadas con el pensar, saber y aprender, considerando aspectos tan fundamentales

⁴²⁴ La capacitación se determina por la participación en los cursos de formación y la calificación obtenida en los mismos (Memoria Premio a la Gestión del Conocimiento 2007).

como la promoción profesional y la motivación. Además, dado que una de las claves del modelo es precisamente la gestión integral, *las personas que integran la organización han de ser polivalentes, es decir, el personal ha de saber hacerlo todo* (Entrevista realizada a José Trigueros, 11/03/2013).

La formación sigue siendo un elemento de la planificación estratégica de la organización, en cuanto constituye una pieza clave para la mejora de la calidad del servicio prestado a sus clientes: Ayuntamientos y contribuyentes (art. 72 del V Convenio Colectivo del Personal Laboral de *Suma Gestión Tributaria*) en lo que corresponde a resultados, procesos y atención a los usuarios.

La formación se construye a partir de los Planes Anuales, dirigidos a satisfacer las diversas demandas internas como consecuencia de los cambios legislativos y organizativos que afectan a la actividad en su aprendizaje continuo.

La Dirección es quien elabora planes de formación⁴²⁵. Así, anualmente, realiza un estudio de las necesidades formativas de la organización que, por un lado, identifica las principales demandas de la realidad cambiante y, por otro, diseña los programas, guías y contenidos de las materias más solicitadas priorizando en función del perfil de los destinatarios.

El Plan de Formación anual se difunde en la Intranet (Departamentos/Personal/Formación/Plan de formación), llegando así a todos los empleados.

El procedimiento para la solicitud de un curso por un empleado, ha de seguir los siguientes pasos: a) presentación de la solicitud a través de la Intranet ; b) recibidas las peticiones en el Departamento de Personal, se remiten a los jefes de área o departamentos; c) éstos confeccionan una relación que prioriza cada petición a las necesidades organizativas y, elaboran una ruta de compatibilidad entre las funciones que desempeña el solicitante y su perfil profesional; d) los alumnos deben asistir como mínimo a un 85% de las horas lectivas; e) los cursos se evalúan tanto por los profesores como por los alumnos atendiendo criterios como: adecuación de contenidos, medios empleados horarios y aprendizaje; f) los alumnos evalúan la capacidad docente y de

⁴²⁵ El plan de formación ha de dirigirse a la organización y no a los empleados en concreto, pues debe dar respuesta a las necesidades de la institución en su conjunto y no permitir que primen los intereses privados del empleado público (OCDE, 2008) Por ello, aunque pueda parecer óptimo realizar un análisis de las necesidades de formación a los empleados mediante una consulta, debe existir un filtro neutro que canalice estos intereses particulares hacia los generales de Suma.

transmisión de conocimientos del profesor; g) el profesor evalúa el aprendizaje del estudiante. Dicha calificación, que se concretará en un valor numérico, se tiene en cuenta para la fase del concurso de méritos en la promoción interna; h) el jefe de área o departamento evalúa el aprovechamiento del curso en el puesto de trabajo del alumno transcurridos tres meses de su celebración, i) los resultados de estas evaluaciones llegan a la Dirección que consideraran todos estos elementos en el diseño del Plan de Formación posterior.

Las actividades formativas a su vez, se pueden agrupar en cuatro grandes bloques: 1. Aplicaciones informáticas; 2. Gestión tributaria: actualización, legislación, procedimientos y aplicabilidad, etc.; 3. Idiomas; 4. Formación de equipos, coaching, inteligencia emocional, aprendizaje organizacional etc.

En cuanto al catálogo de acciones formativas, cabría diferenciar entre las que se realizan con recursos internos o externos⁴²⁶, así:

a) El sistema de formación con recursos internos. Los cursos de formación son diseñados por personal interno experto en determinadas materias (especialmente las referidas a la aplicación de los principales tributos, los sistemas de recaudación y el procedimiento administrativo), que compatibilizan su actividad profesional con la impartición de cursos. La distribución horaria de estos cursos se reparte uniformemente dentro y fuera de la jornada laboral⁴²⁷. Este sistema potencia los resultados positivos de la formación y presenta las siguientes ventajas: a') aprovechamiento y retroalimentación del Know-How de la organización; b') maximizar la adecuación de los contenidos de los cursos a la realidad profesional de los alumnos; c') incrementar la motivación de todo el personal afecto al curso. Los profesores pues son capacitados por el propio Departamento de Formación de Diputación de Alicante a través de los cursos de *Formador de formadores*, se preparan las materias y cómo transmitir los

⁴²⁶ Los estudios pioneros y críticos con el sistema de recursos humanos en las Administraciones Públicas proponen, de cara a potenciar y lograr mayor efectividad en las políticas de formación, el empleo-en la medida de lo posible- de los recursos internos de la organización. Se considera una crítica al sistema, la formación exclusiva en el exterior (SAMANIEGO y DÍAZ en RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, 1996:285).

⁴²⁷ La organización facilita la asistencia de los empleados en los cursos que se realizan durante la mañana y la tarde, permitiendo reducir su jornada laboral a las 14 horas para así asistir a las sesiones de los cursos que se celebran por las tardes (Memoria Premio a la Gestión del Conocimiento 2007).

contenidos, agregan otro valor a sus resultados y reciben cierta remuneración económica. Los alumnos, por la proximidad que transmite el profesorado y por aliciente para situarse al otro lado del feed back; d') disminuir los costes, lo que permite incrementar la oferta formativa.

b) El sistema de formación externa. Para completar el sistema anterior, los empleados pueden asimismo acceder al catálogo de acciones formativas que la Diputación promueve con su Plan de Formación anual y a los cursos organizados por la Mutua en materia de Prevención de Riesgos Laborales. Los conocimientos que se suelen adquirir mediante la formación externa, suelen estar relacionados con las especialidades informáticas, las habilidades y técnicas de gestión (dirección de equipos, comunicación oral y outdoor/proyectos externos) y los idiomas. Además, *Suma* fomenta la participación de sus empleados en seminarios y congresos, la pertenencia a comisiones técnicas de la FEMP⁴²⁸, la relación con asociaciones profesionales, la participación en proyectos de ámbito universitario⁴²⁹, las publicaciones⁴³⁰... así como cualquier otra actividad que esté asociada a la adquisición y generación de conocimiento.

⁴²⁸ Los Técnicos de *Suma* participan en varias comisiones de la FEMP, entre ellas, la Comisión de Hacienda Local, de Calidad, de Catastro, de IAE y la de mejora de las figuras tributarias que gravan la ocupación del dominio público por telefonía móvil, en las que se comparten los conocimientos y problemáticas con otras organizaciones (Memoria Premio a la Gestión del Conocimiento 2007: 22).

⁴²⁹ La participación en proyectos universitarios pueden ser de carácter formativo o de investigación. Entre los de carácter formativo, *Suma* participa en el Máster de Gestión Pública, Liderazgo Político y Comunicación de la Universidad de Alicante, en el Máster de Tributación de la Universidad de Alicante y de la Universidad Miguel Hernández, en cursos de verano las Jornadas de Tecnología y modernización de la Administración Local. En cuanto a la investigación, se han desarrollado proyectos de investigación con la Escuela Politécnica Superior de la Universidad de Alicante para el desarrollo de datos a la gestión tributaria.

⁴³⁰ Ramón Andarias, Jefe del Departamento de Informática, ha publicado junto con los profesores de la Universidad de Alicante, María José González y José Luis Gascó, el artículo: "e-Administración: situación actual y un estudio de caso" en *Auditoria Pública*, nº 41(2007).pp.101.112.

Tabla XI.5. Resumen de las actividades formativas de *Suma* (2000-2011)

		2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Manejo de PCs	Cursos	9	9	8	8	6	4	8	6	6	6	7	9	14
	Alumnos	69	89	57	60	29	30	60	53	41	48	54	66	97
Manejo de programas internos	Cursos	2	1	8	0	0	51	1	0	7	8	0	53	7
	Alumnos	27	3	71	0	0	541	7	0	99	91	0	530	39
G. Trib. Recaud. Inspección	Cursos	23	33	41	39	29	31	26	32	31	58	32	24	28
	Alumnos	170	254	384	415	329	251	326	253	339	1.129	292	274	246
Habilidades personales y Sociales	Cursos	5	2	4	3	1	3	6	10	6	7	4	2	5
	Alumnos	41	23	16	4	14	5	101	170	113	125	37	16	22
Formadores	Cursos	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0
	Alumnos	0	6	0	0	0	0	6	0	4	0	0	3	0
Técnicas de Dirección y Organización	Cursos	3	10	8	9	12	15	7	6	6	9	13	16	6
	Alumnos	19	14	17	227	69	41	49	26	12	31	82	49	7
Informática técnica	Cursos	10	7	10	12	8	17	15	13	15	18	12	19	17
	Alumnos	12	21	39	25	16	58	70	24	35	37	50	40	44
Presupuesto y tesorería	Cursos	4	2	8	11	9	6	3	7	6	1	1	5	5
	Alumnos	19	3	24	17	19	12	8	13	10	2	1	7	10
Legislación administrativa	Cursos	11	14	14	19	18	15	7	5	5	4	8	5	4
	Alumnos	52	30	55	63	108	89	19	12	6	44	25	23	7
Salud laboral	Cursos	7	17	4	16	4	6	3	4	4	4	2	0	0
	Alumnos	132	234	41	256	65	58	34	110	52	60	10	0	0
Idiomas	Cursos	3	1	3	34	49	7	6	5	3	2	2	1	1
	Alumnos	9	10	10	26	91	39	16	38	26	23	13	8	1
Calidad	Cursos	1	0	4	6	24	7	8	8	13	12	0	0	0
	Alumnos	4	0	10	97	285	16	23	118	24	77	0	0	0
Total a 31 de diciembre	Cursos	78	97	112	156	160	162	89	103	103	129	81	135	87
	Alumnos	554	687	724	1.190	1.025	1.140	719	917	761	1.167	556	1.061	473

Fuente: Memorias *Suma*, 2012, 2011, 2010, 2006, 2005 y 2000.

Tabla XI.6 La distribución de las acciones formativas (2010).

Formación	Acciones formativas	Alumnos	Total horas		Coste	Coste/alumno
			Alumnos	Cursos		
F. Interna	70	613	12.553	1.637	103.065,43	166,13
F. Externa	42	111	1.693	983	31.467,92	283,49
Total	112	724	14.346	2.620	134.533,35	185,82

Fuente: Evolución del factor RR.HH en *Suma* (1991-2010).

Lo primero que se puede extraer de los datos que muestra la tabla sobre la distribución de las acciones formativas durante 2010, y que son extrapolables a las cifras del resto de ejercicios, es el mayor peso del componente interno tanto en el número de cursos, de alumnos que participan y, especialmente en el número de horas que se dedican al aprendizaje y reciclaje profesional. El hecho que fundamenta esta situación es, por un lado el aprovechamiento de los propios recursos y, por otro, el menor coste de la formación por alumno del sistema interno. Por este mismo conjunto de circunstancias, la organización dedica muchos más recursos (ofertando más cursos) lo que supone un desembolso global mucho más fuerte en el total, si bien significativamente mucho menor por alumno. En ambos tipos de formación (interna y externa) la media de duración de los cursos ronda las 23 horas.

En cuanto a la tendencia de los indicadores de gestión de la formación efectivamente impartida, salvo algunos recesos, con especial incidencia en el último año, se observa una tendencia creciente del número de acciones formativas, del número de alumnos que participan y del número de horas dedicadas a la formación. Por otra parte, la media de tiempo que el trabajador dedica a la formación ha seguido una tendencia decreciente, ya que las personas acumulan los conocimientos y su saber, y así la formación se canaliza a la promoción de nuevos aprendizajes. Se entiende que las mayores ofertas formativas obedecen a la demanda de conocimientos asociadas a nuevas competencias adquiridas por la organización, a nuevas formas de trabajar con las tecnologías o para adaptarse a la situación económica del exterior (gestión catastral, promoción del uso de Internet para empleados y trato con los contribuyentes, el fraccionamiento y aplazamiento de tributos...). También sostiene este argumento, el

increíble incremento de formadores internos que promueven el reciclaje del bagaje intelectual /profesional. Por otra parte, el coste económico total de la formación (que incluye los honorarios a los profesores y los gastos de desplazamiento), el porcentaje de los salarios dedicados a formación y la inversión que realiza la organización en formación, se han mantenido homogéneos dentro del margen que se ha fijado en la política de formación a partir del año 2000. Un indicador objetivo de la disposición del personal a la adquisición de nuevos conocimientos, se muestra a partir del cociente de alumnos que han recibido cursos de formación con respecto a la plantilla media anual. En ningún año, el ratio es inferior a la unidad, lo que nos indica que todos los empleados han participado al menos una vez, en los diversos programas formativos que promueve la organización. La adaptación a las necesidades específicas, han llevado que en algunos ejercicios, la media de cursos que han realizado los empleados hayan superado la pareja.

Tabla XI.7 Los indicadores de gestión de la formación efectivamente impartida en *Suma*.

	2010	2009	2008	2006	2004	2002	1995
Acciones formativas	112	156	160	89	103	81	92
Alumnado	724	1.190	1.025	719	914	581	802
Nº horas	14.346	16.503	18.685	14.760	14.384	14.962	15.407
Media hora/ empleado	30	35	38,9	32,0	33,3	34,7	42,09
Formadores internos	83	81	78	61	53	44	22
Coste económico	134.533,35	185.283,73	191.368,71	186.255,40	174.251,19	147.508,29	79.142,96
Coste jornada	200.797,16	205.985,09	303.635,50	190.702,26	192.047,00	167.194,31	66.118,42
Incidencia masa salarial	2,39	2,87	3,87	2,64	3,11	2,96	2,44
Inversión media/ empleado	692,83	817,83	1.031,6	817,70	847,21	730,17	412,70

Fuente: Evolución del factor RR.HH en *Suma* (1991-2010).

En definitiva, tener una plantilla motivada en la formación continua, es uno de los pilares de la configuración de la política de personal de *Suma Gestión Tributaria*.

Por otro lado, también la organización dispone de datos cualitativos de la formación en lo que se refiere a las distintas encuestas de evaluación a las que se somete al contenido de cada curso, profesor, y alumnos en su proceso de aprendizaje teórico y

su aplicación práctica a su desempeño en su puesto de trabajo. Aunque estas evaluaciones estarán siempre condicionadas por la fiabilidad de las respuestas, un indicador inamovible es que nueve de cada diez alumnos supera el aprovechamiento del curso (Memoria Premio a la Gestión del Conocimiento 2007: 13).

2.3 La evaluación del rendimiento

“La evaluación constituye hoy una herramienta de la que no pueden prescindir los poderes públicos” (CANALES, 2002: 194). La evaluación en las organizaciones públicas del siglo XXI, se concibe como una herramienta estratégica y prospectiva en el proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación de las actuaciones públicas para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto a su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos. La finalidad de la evaluación será ser útil a los decisores, gestores públicos y ciudadanía en la consideración de los criterios deontológicos, de aprendizaje, gerencial y decisional. (Agencia de Evaluación y Calidad, Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas,

<http://www.aeval.es/es/evaluacion-de-politicas-publicas/que-es-la-evaluacion/>

Fecha de consulta: 19/07/2011).

La evaluación del rendimiento, no ha de constituir un fin en sí mismo, sino que debe ser considerado como un instrumento que integrado en un plan estratégico, garantice la vinculación del rendimiento individual a los objetivos organizativos y al sistema de competencias requerido para alcanzarlos.

La evaluación del rendimiento en *Suma Gestión Tributaria*, es una consecuencia de su cultura corporativa que asocia la dirección por objetivos. De tal forma, que si los planes estratégicos se conciben como un reflejo de la cultura corporativa, el sistema de objetivos no será más que la cuantificación de las líneas de actuación propuestas.

La dirección por objetivos en *Suma*, es un sistema vivo, en permanente evolución, que presenta las siguientes particularidades en su aplicación:

- Inicialmente, es necesaria la determinación de unos objetivos precisos y concretos. Aunque estos objetivos van variando a lo largo del tiempo se suelen agrupar en: objetivos cuantitativos globales, cualitativos, organizativos y derivados de la carta de compromisos. Todos los años, se publican en las

memorias los objetivos cumplidos, y los previstos para el año siguiente. Será el grado de consecución de éstos últimos los que se van a valorar.

- Una vez fijados y cuantificados los objetivos, se les asigna un peso diferente, en función de la importancia relativa que les asigne la Dirección.
- Todo el organismo está implicado en la dirección de objetivos. Toda la plantilla está implicada en el sistema, y no sólo los jefes de unidad.
- La medición de los resultados es semestral y, se concreta en un sistema de fichas que asocia ficha y empleados.
- La medición se realiza sobre un sistema de puntos, estableciéndose un número de puntos mínimo que se debe conseguir.
- Cada seis meses, los responsables de grupo envían los resultados a la Dirección. Además evalúan individualmente a los integrantes de su equipo.
- La consecución de objetivos, se vincula a su vez, con las mejoras retributivas. La estructura atributiva se realiza sobre diez tramos⁴³¹ para hacer más extensibles los impactos de cambio de tramo.
- El Consejo Rector, mediante Acuerdo, establece los requisitos y condiciones para la concesión de los incentivos a la productividad.
- A modo de ejemplo del proceder de *Suma* en la determinación de objetivos, se expone el caso del ejercicio 2010 en el que se reflejan los objetivos cuantitativos, cualitativos, los organizativos y aquellos que se recogen en la carta de compromisos. Las distintas memorias del organismo recogen todos los años el diseño y la valoración de los objetivos.

⁴³¹ Los diez tramos incluyen los niveles: normal, bien, óptimo, extraordinario y excelente con una clasificación en cada caso de A y B (Incentivos a la productividad del primer semestre 2010).

Tabla XI.8 La determinación y valoración de objetivos estratégicos 2010 de *Suma*.

Objetivos para 2010	Objetivos conseguidos en 2010
OBJETIVOS CUANTITATIVOS GLOBALES	
Superar, a final de ejercicio, el 95% de gestión en los padrones puestos al cobro en 2010.	La gestión de padrones al cobro es del 92,79%.
Incremento del número de domiciliaciones en 70.000 recibos.	Incremento de recibos domiciliados: 284.604
Superar el 45% de gestión ejecutiva sobre el Pendiente Inicial más los cargos efectuados durante el ejercicio.	Gestión del 37,29% del pendiente inicial en ejecutiva más los cargos.
Gestionar 650.000 valores en ejecutiva.	Se han gestionado 608.790 valores.
Reducir un 5% el número de valores pendientes con una antigüedad de más de tres años.	Se ha incrementado un 2% los valores pendientes en ejecutiva de más de 3 años. Porcentaje de gestión del 87%.
Situar la gestión de las Sanciones de Tráfico por encima del 70% de las denuncias.	Gestión del 98%.
Gestión del 100% de las liquidaciones de ingreso directo pendientes a inicio del ejercicio y contraídas durante los seis primeros meses del año.	Se obtuvo un 179% de los ingresos financieros presupuestados.
Optimizar los recursos financieros para la obtención de los ingresos financieros presupuestados.	Coste del servicio <i>Suma</i> para los Ayuntamientos es del 4,21%.
Reducir el coste del servicio para los Ayuntamientos por debajo del 4,5%.	
Objetivos para 2010	Objetivos conseguidos en 2010
OBJETIVOS CUALITATIVOS	
Ampliar las competencias delegadas.	Ampliación de 61 delegaciones.
Incrementar el catálogo de productos ofrecidos a los Ayuntamientos.	Nuevo producto: Gestión de las Cuotas de Urbanización
Difundir carta de servicios a ciudadanos.	Difusión carta en oficinas y Web.
Renovación de la Certificación de Calidad ISO – 9001:2008 en lo referente a Servicios de	Conseguido

<p>Atención al Contribuyente y Procesos de Voluntaria.</p> <p>Evaluar el nivel de servicio del Centro de Atención a Usuarios (CAU).</p> <p>Mantener llamadas atendidas por operador en el CAU por encima del 85%.</p> <p>Mantener el tiempo medio de respuesta a las Consultas tributarias efectuadas por los ciudadanos a través del servicio <i>Suma</i> Responde implantado en www.suma.es, en menos de 3 días.</p> <p>Impulsar el análisis y las propuestas sobre eficiencia y calidad en la Gestión Tributaria Local.</p> <p>Elaborar y ejecutar parcialmente mejoras en infraestructuras (oficinas territoriales y central)</p>	<p>Volumen llamadas atendidas: 179.156. Se observan picos en periodos de voluntaria. Se incrementan los trámites que se pueden realizar.</p> <p>Llamadas atendidas: 81,09%</p> <p>Tiempo medio de respuesta 1,82 días</p> <p>Propuesta X Foro <i>Suma</i>. Proyectos en marcha: Agencia Zero y Clusters. Participación en comisiones de la FEMP.</p>
Objetivos para 2010	Objetivos conseguidos en 2010
OBJETIVOS ORGANIZATIVOS	
<p>Diseñar el Plan Estratégico Participativo del 2014.</p> <p>Puesta en marcha del Convenio de delegación y encomienda de gestión de los cobros en vía voluntaria de Elche.</p> <p>Continuar con el proyecto de innovación tecnológica. Puesta en marcha del Centro de Respaldo.</p> <p>Mejoras en el entorno de seguridad de los datos tendentes a preparar las condiciones para ofrecer una administración electrónica fiable.</p> <p>Evaluar y mejorar las facilidades de pago:</p>	<p>Conseguido a través de sus Oficinas municipales de atención al ciudadano. Se ha puesto en marcha.</p> <p>Realizadas. Simplificación de requisitos solicitud y posibilidad de través del CAU.</p> <p>Se continúa.</p> <p>Se ha ejecutado el 100%.</p>

<p>sistema de pago personalizado y aplazamientos.</p> <p>Continuación en los trabajos de colaboración con otras Administraciones Públicas. Desarrollo y puesta en marcha de las Oficinas Virtuales de Majadahonda y Valora.</p> <p>Elaborar y ejecutar el plan de formación del 2010.</p> <p>Desarrollo del V Convenio Colectivo</p> <p>Descarga informática del recibo de nómina eliminando el papel. Implantación de nuevos procesos de nómina adaptados al nuevo aplicativo.</p> <p>Continuar con la normalización y optimización de los procesos para incrementar los niveles de calidad.</p> <p>Incrementar el número de Convenios firmados con Ayuntamientos en materia de Información Geográfica (Proyecto GEONET)</p> <p>Ejecución de los Convenios de colaboración firmados con la A.E.A.T. (IRPF, intercambio de información tributaria y colaboración en la recaudación ejecutiva).</p> <p>Colaborar con Caja de Ahorros del Mediterráneo y la Fundación Metrópoli en el desarrollo del Proyecto "Alicante Innovación + Territorio" impulsando la puesta en marcha de "Agencias Zero" y "Clusters" definidos en el mismo.</p>	<p>Actuaciones: Transformación de temporales a fijos (13), promoción de categoría (25), promoción de puestos (9) y medidas de conciliación (25). Conseguido a través del Portal del Empleado.</p> <p>Total convenios con Ayuntamientos : 83</p> <p>Se continua</p>
Objetivos para 2010	Objetivos conseguidos en 2010
OBJETIVOS CARTA DE COMPROMISOS	
<p>Tiempo de espera para ser atendido en las Oficinas: inferior 5 minutos.</p> <p>Respuesta a quejas y sugerencias del Programa Opina : en menos de 10 días</p>	<p>Tiempo medio de espera de los 583.177 personaciones: 3'58''</p> <p>Tiempo medio espera: 6,2 días. El 89% en menos de 10 días.</p>

<p>Incrementar el número de trámites que se pueden realizar por teléfono e Internet.</p> <p>Tiempo de resolución de las consultas realizadas a través del CAU: por debajo de 3 minutos.</p> <p>Tiempo de resolución de recursos y solicitudes por debajo de 20 días.</p> <p>Devoluciones de ingresos indebidos en menos de 10 días desde la fecha de solicitud.</p> <p>Facilitar al ciudadano el pago de sus tributos.</p> <p>Realización de actuaciones que prevengan y corrijan los impactos medioambientales generados por nuestra actividad.</p> <p>Publicación del nivel de cumplimiento de los compromisos adquiridos, a través del Web y de otros medios de comunicación.</p>	<p>Mejoras en CAU e Internet</p> <p>58,43 % de llamadas se resuelven en menos de 3 minutos.</p> <p>85,65 % de los recursos se resuelven en menos de 20 días.</p> <p>Tiempo medio de devolución: 16 días.</p> <p>Simplificación y extensión para solicitar el fraccionamiento y/o el aplazamiento.</p> <p>Eco Auditoría y algunas mejoras.</p> <p>Difusión en Web.</p>
--	---

Fuente: Memorias 2010 y 2009. Nuestros compromisos objetivos para 2010 y objetivos cumplidos

El sistema de dirección por objetivos, está estrechamente vinculado a la productividad. De esta forma, todo el personal con más de un año de antigüedad en *Suma* puede presentar, semestralmente, la solicitud para la concesión de los incentivos de productividad. Los criterios y condiciones que han de cumplir los empleados para recibir los incentivos que se fijan en el Acuerdo del Consejo Rector, pueden consultarse en la Intranet (Departamentos/Personal/Incentivos).

Cuando finaliza el período de solicitud, la Dirección (consultando con los correspondientes responsables) evalúa el grado de consecución de los objetivos y los niveles de rendimiento de las diferentes unidades orgánicas y, se procede a partir de un Decreto del Presidente, a la asignación individualizada de los incentivos de productividad considerando: a) los objetivos alcanzados y la valoración del desempeño individual mediante la asignación de puntos, y , b) retribuir los trabajos especiales y esfuerzos excepcionales que, no siendo incorporados en el establecimiento de objetivos, si que suponen un nivel de aportación suficiente a los objetivos globales del organismo.

Así, como ejemplo, se refleja el siguiente caso contemplado en los incentivos del segundo semestre de 2010:

D.-----, ----- (puesto)

Factores a considerar:

- Objetivos conseguidos en la Unidad de Sistemas, (Extraordinario B, mas 8 puntos individuales), cuya cuantía asciende a xxxxxxxx euros.
- Trabajos realizados en fin de semana, vinculados al mantenimiento de la Base de Datos, valorado en xxxxxxxxx euros.
- TOTAL: xxxxxxxxx euros.

Para concluir, la evaluación y la gestión del rendimiento laboral, debe ser tenida en cuenta como una inversión en el desarrollo de las capacidades organizativas y personales, que sirva para mejorar la forma de dirigir y cambiar la manera en que se desarrolla la relación entre las organizaciones y las personas que las integran (LONGO, 2005:142). Esto no evita que puedan aparecer diferentes disfuncionalidades y problemas de diversa índole (desde los derivados del campo empírico de la propia medición hasta los que devienen de la toma de decisión del mejor instrumento de

valoración). Por ello, las tendencias actuales tienden a confiar más en la valoración de objetivos previamente diseñados, y en la opinión de los directivos en línea, que en indicadores estrictamente cuantificables (OCDE, 2009). De los observado, *Suma* se ajusta a esta tendencia y, aunque el proceso pueda parecer sencillo y transparente, esta opción precisa de una gestión clara de la comunicación y del compromiso, que rehúya sin duda, de la retórica y de la ambigüedad, pues probablemente, el diseño de un sistema de rendimiento laboral puede resultar difícilmente comprensible para un trabajador centrado en la consecución de objetivos, lo que desvirtuaría su esencia final.

2.4 La igualdad de oportunidades y la conciliación entre la vida familiar, personal y laboral

La complejidad de los fenómenos sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la conciliación, en las que interactúan múltiples dimensiones, desde las normativas a las personales y sociales, recomiendan un tratamiento diferenciado en el seno de la organización a pesar de la inevitable interrelación entre ambos.

2.4.1. La igualdad de oportunidades

La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es un principio ético universal que se ha encontrado espacio para su plasmación efectiva, en normas fundamentales, de los Convenios de Naciones Unidas (con más aplomo a partir de Beijing 1995), de la Unión Europea (especialmente a partir del Tratado de Ámsterdam en 1997, e incluso en el proyecto de Constitución Europea (TUR, 2005)), en la Constitución española de 1978 y, en los desarrollos normativos más próximos como la Ley Orgánica 3/2007 de Igualdad Efectiva de Hombres y Mujeres, y también en la Ley 9/2003 para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de la Generalitat Valenciana.

El ámbito laboral constituye un marco especial de actuación de las políticas de igualdad, pues, a pesar de los innegables progresos conseguidos a lo largo de todo el siglo XX a favor de la igualdad, aún se perciben las reminiscencias del profundo abismo que tradicionalmente ha separado a las personas por razón de género. Las acciones

prioritarias para su consecución en el empleo, se basan en los pilares igualitarios de acceso, retribución, condiciones de trabajo, Seguridad Social, promoción profesional y conciliación.

Los contenidos normativos anteriormente comentados en nuestro territorio, tan sólo nos diseñan un marco general para la concreción de esas acciones, con lo que deberán ser los desarrollos normativos posteriores, y a su vez, la propia acción social y ciudadana, la que incida en su efectiva consecución. A pesar de la controversia inicial que acompañó a la Ley nacional de igualdad en su nacimiento, ésta ha acabado mayormente por aceptarse, acatando sus retos así como sus posibles disfuncionalidades, creando un marco para que los distintos poderes públicos y privados impulsen sus medidas para conseguir el objetivo de la igualdad de género en el ámbito laboral. Fuera del ámbito de la Administración General del Estado, se insta a las organizaciones a que promuevan la igualdad en el seno de la negociación colectiva. De esta forma, se favorece lo que se considera aún más importante que el acuerdo legislativo, que consiste en que todas las partes implicadas en el proceso lleguen a un consenso que promocióne la igualdad de género en el seno de todas las organizaciones. Así, debe ser la sociedad y las propias organizaciones, las que promuevan las acciones positivas para ese fin.

En el caso de *Suma Gestión Tributaria*, por su condición de Organismo Autónomo Local, sujeto a las condiciones públicas de contratación, la igualdad en el acceso, la retribución y las condiciones laborales, están prácticamente aseguradas *per se*. Es por ello, que las políticas de igualdad se centrarán en la promoción profesional (desempeño de puestos y funciones de responsabilidad) y en las acciones de conciliación.

La evolución de la distribución total de la plantilla de *Suma* muestra la tendencia a escorarse algo más hacia el género femenino.

Tabla XI. 9 La distribución de la plantilla de *Suma* por género.

	2010		2006		2000		1993	
Hombres	218	44,8 %	226	45,9%	196	50,6 %	158	55,4%
Mujeres	269	55,2 %	257	54,1%	191	49,4%	127	44,6%

Fuente: Evolución del factor RR.HH en *Suma* (1991-2010).

Si bien, los puestos de responsabilidad, siguen siendo desempeñados mayoritariamente por hombres. Por ello, su política de igualdad de género ha de incidir en evitar la consolidación del llamado “techo de cristal”⁴³²(segregación ocupacional vertical) y, especialmente, ha de incidir en que el desempeño de puestos y funciones de responsabilidad sea más igualitario. Puesto que las organizaciones no pueden permitirse perder las aportaciones que tanto hombres como mujeres hacen al ámbito de la dirección, por lo que directivos y directivas deben compartir de forma equilibrada las posiciones de alta responsabilidad (RAMOS; 2006).

⁴³² Se viene utilizando el término de “*techo de cristal*” para referirse a la superficie superior invisible cercano al vértice más alto de una organización, que las mujeres ven pero que les resulta muy difícil traspasar. Su carácter de invisibilidad viene dado por el hecho que no existen leyes ni convenciones sociales establecidas que lo sostengan, sino que está construido sobre la base de unos rasgos que, por su invisibilidad, resultan difíciles de detectar. También puede denominarse “*suelo pegajoso*” en el sentido que mantiene a las mujeres atrapadas en la base de la pirámide económica. En contraposición al techo de cristal, se habla del “*techo de cemento*”, para describir el autobloqueo que muchas mujeres se imponen para frenar su progresión profesional, para minimizar conflictos y desequilibrios con las responsabilidades familiares, con el objeto de preservar la dedicación personal y familiar (RAMOS LÓPEZ, 2006). “El techo de cristal se puede romper, ya que se origina por las dinámicas que llevan a los hombres a buscar clones de ellos mismos para nombrar a su entorno de confianza y por el acceso a una red de contactos eminentemente masculino, que se suele fomentar en eventos en los que las mujeres tradicionalmente no han acudido”. Por otra parte, “el techo de cemento es más complejo... Nos lo imponemos nosotras mismas y no hay quien lo rompa”, salvo con unas campañas transversales y muy intensas, desde el inicio de la vida del individuo a favor de la igualdad (CHINCHILLA *et al*: 2006:).

Tabla XI.10 La distribución del desempeño de puestos por género.

Desempeño de puestos		2010		2006		1999		1993	
Plantilla media		480		461		400		282	
Mandos superiores	H	-	-	10	66,67%	7	77,78%	4	80 %
	M	-	-	5	33,33%	2	22,22%	1	20%
Mandos intermedios	H	-	-	43	71,67%	14	60,87%	19	79,17%
	M	-	-	17	28,33%	9	39,13%	5	20,83%
Resp.Técnicos singularizados	H	-	-	10	37,04%	38	64,41%	24	80 %
	M	-	-	17	62,96%	21	35,59%	6	20%
% sobre totales	H	-		61,8		64,8		79,7	
	M	-		38,2		35,2		20,3	

Fuente: Memoria Premio a la Gestión del Conocimiento 2007.

Se quiere hacer constar que no ha sido posible obtener datos de presencia femenina en la organización a partir de 2006, rescatados éstos de la Memoria al Premio a la Gestión del Conocimiento convocado por el MAP. Ninguna memoria anual de Suma, pues se han consultado todas ellas hasta la última publicada en 2012, contempla la perspectiva laboral de las mujeres. De todo ello se deduce que, el diseño e implantación de una política paritaria de género no forma parte de las prioridades de la organización. En cualquier caso, los datos expuestos precedentemente, muestran una evolución significativa de las mujeres que ostentan puestos de responsabilidad, en términos globales. Sin embargo, en términos desagregados, se observa como siguen siendo las categorías inferiores en las que éstas tienen más representación, ponderando así la media total. Aunque es utópico el objetivo de la proporcionalidad perfecta, es patente el hecho que sean las mujeres los colectivos más numerosos en los puestos sin responsabilidad o en las que está más limitada.

Los Planes de igualdad son unas herramientas, que diseñan las estrategias transversales para llevar a cabo las acciones positivas a favor de la equidad de género en el seno de una organización. Suelen ir asociadas a la responsabilidad social corporativa y así, resultan interesantes para su proyección externa, en tanto que sirven para identificar a una organización socialmente responsable con la igualdad a partir de la concesión de unos visados⁴³³. Desde el punto de vista interno, ofrecen oportunidades para diagnosticar el estado inicial y, desarrollar una estrategia que permita concretar las medidas que se pueden tomar. La Diputación de Alicante ha elaborado el Plan Provincial por la Igualdad de Género (2009-2011, con el fin de movilizar y coordinar los esfuerzos de los Ayuntamientos, instituciones públicas y privadas y agentes sociales hacia la construcción de una sociedad más igualitaria. Podría ser una oportunidad aprovechar el diseño de este plan marco, para la elaboración de un plan específico para *Suma* que marcaría los compromisos de la organización con sus empleados⁴³⁴ y, que podría ser publicado en la Intranet del sistema.

2.4.2. La conciliación de la vida familiar, personal y laboral

La conciliación de la vida familiar, personal y laboral ha entrado a formar parte en la última década y con gran fuerza, del conjunto de aspectos a considerar en el desarrollo de las políticas de personal. Ha tenido especial incidencia en estas consideraciones, el componente normativo desarrollado a partir de la Ley 39/1999 para la conciliación de la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras así como la percepción social cada vez más extendida que, la conciliación es un derecho social que redundará en el bienestar y calidad de vida de la ciudadanía.

Según la Guía de buenas prácticas para promover la conciliación de la vida personal, familiar y profesional desde las entidades locales (MINISTERIO DE IGUALDAD, 2010) ,desde una perspectiva global ,se considera que la conciliación reporta los siguientes beneficios: a) mejora la calidad de vida y bienestar de las personas; b)

⁴³³ La Dirección General de la Mujer de la Consejería de Bienestar Social de la Generalitat Valenciana, publica las organizaciones que han obtenido visado de su Plan de Igualdad (<http://www.bsocial.gva.es/portal/portal?id=15181&sec=2072011234529#>).

⁴³⁴ Especialmente en los países escandinavos, EE.UU. y el Reino Unido está adquiriendo peso una corriente empresarial denominada *Women friendly* que diferencia a las organizaciones líderes en la integración de mujeres y, que buscan ser equilibradas en la proporción de género o amigables hacia las mujeres.

potencia la consecución de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; c) fomenta la participación de mujeres y hombres en la sociedad actual; d) fortalece el sistema democrático; e) mejora el sistema productivo porque incorpora el aprovechamiento de todos los recursos humanos al sistema productivo, debido a la incorporación y permanencia de hombres y mujeres en el mercado laboral, la retención del talento y la mejora del clima de trabajo. Además también transmite una imagen positiva de la empresa hacia el exterior; f) incrementa la eficiencia y productividad de las empresas, porque consigue que éstas sean más competitivas y flexibles, condiciones para hacerlas sostenibles en un entorno de constante cambio, globalización e internacionalización; g) mejora el mantenimiento del sistema social de bienestar.

Suma es consciente de los beneficios que reporta la conciliación y, así lo recoge el capítulo V de su Convenio Colectivo (arts. 25 a 45) que favorece unas mejores condiciones de trabajo. Las medidas que impulsa, desde un carácter integral (pues afecta al conjunto de trabajadores y no sólo a los de un determinado género) y transversal ⁴³⁵ (al incorporar las múltiples variables que condicionan la acción), son las siguientes:

- a) Garantía de 22 días laborables de vacaciones, que se pueden fraccionar en períodos de cinco días según el criterio del trabajador, o incluso en fracciones inferiores en casos excepcionales.
- b) Horario de trabajo personalizado. Se contempla la posibilidad de modificar el horario fijo para adaptarlo a las circunstancias personales. Este ajuste no tiene una limitación temporal en el tiempo salvo la que determine el responsable directo del trabajador, que es quien finalmente debe de autorizar las solicitudes.
- c) Reducción de jornada acorde a las necesidades individuales. Se permite asimismo solicitar reducción de la jornada en el porcentaje y período que el trabajador le convenga, repercutiéndose proporcionalmente en el

⁴³⁵ El carácter transversal es una traducción del término “*mainstreaming*” que envuelve a todas las políticas de conciliación. *Mainstreaming* se define, desde las instituciones europeas, como el conjunto de “esfuerzos destinados a promover la equidad en la implementación de las medidas específicas, que precisan la movilización general de todas las políticas generales y medidas concretas para el propósito de lograr la igualdad” (Commission Communication on Mainstreaming, COM 96, 67, final of 21 February 1996 on *Incorporating equal opportunities for women and men into all Community policies and activities*).

salario tal disminución. La autorización estará condicionada a las necesidades del servicio.

- d) Formación asistida por Internet (no presencial). Consiste en facilitar la formación por métodos no presenciales. En lo que se refiere a la formación interna, para promover a los empleados en situación de baja de maternidad/paternidad su participación y, por otra, para motivar mediante medidas de discriminación positiva, la formación externa que requieren desplazamiento de los empleados.
- e) Jornada de trabajo estival. Jornada de seis horas y media en los meses de junio a septiembre (ambos inclusive).

2.5 La descentralización

La descentralización o desconcentración, es la tendencia a que cada agencia disponga de un sistema de personal que se adapte a sus necesidades y circunstancias, respetando la esencia del ámbito general de lo público. La descentralización se puede entender desde el ámbito funcional y/o territorial. La descentralización funcional, permite a *Suma* (como organismo autónomo) dotarse de personal especializado para prestar las funciones de su competencia, conforme a las siguientes directrices:

- a) El diseño de los criterios de selección conforme a una adecuación entre los conocimientos y titulaciones exigibles, así como con las funciones que se deben desarrollar.
- b) La profesionalización del personal mediante la creación de incentivos a la formación continua, aprendizaje de nuevos medios, desarrollos informáticos e incluso cambios periódicos de puesto para el personal polivalente.
- c) El desarrollo de los incentivos del personal, a partir de la dirección por objetivos, los sistemas amplios de promoción interna, fomentando la participación en programas especiales, etc.
- d) La contratación de personal laboral especializado para el desarrollo de la gestión tributaria, adaptando las contrataciones a la demanda del organismo y de su planificación general estratégica.

- e) La participación en programas de prácticas de formación profesional con instituciones académicas (institutos y universidades de la provincia).

La descentralización territorial es la que permite que el contribuyente pueda resolver sus asuntos tributarios en cualquier oficina de la red, operando a modo de ventanilla única. El hecho que cualquier oficina pueda atender a cualquier contribuyente, obedece a la idiosincrasia de la organización en la que el centro de atención y de decisión estratégica es éste; y, favorece sin duda la proximidad, accesibilidad e inmediatez.

CAPÍTULO XII. LA TECNOLOGÍA APLICADA A SUMA Y A LA GESTIÓN TRIBUTARIA

1. La situación del desarrollo tecnológico en el entorno tributario

La planificación estratégica de los organismos tributarios prioriza su actuación, en primer término hacia la reducción de las dificultades asociadas al cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes y, posteriormente, hacia la mejora de su eficiencia operacional⁴³⁶. Para ello, una amplia mayoría de los organismos tributarios señalan, como su prioridad número uno el incremento de la variedad, la calidad y la aceptación de sus servicios basados por Internet, conforme a los resultados publicados por la Encuesta sobre tendencias y evolución del uso de los servicios electrónicos para la prestación de servicios al contribuyente de la OCDE, elaborada por el Centro de Administración y Política Tributaria (OCDE, 2009: 7).

“La tecnología ha transformado las relaciones sociales y nuestros modos de observar el mundo” (BELL, 2006:221) y, en consecuencia es de lógica interpretación, que también se hayan modificado las relaciones que afectan al ámbito de lo público con su entorno. Los estudios que analizan las relaciones del sector público con Internet tienen en cuenta cuatro áreas de influencia: a) la primera, relaciona a las administraciones públicas con los ciudadanos (G2C, Government to Citizens⁴³⁷); b) la segunda, representa la interrelación externa de la administración con las organizaciones privadas y proveedores (G2B, Government to Business); c) la tercera la interacción y cooperación de las administraciones entre sí (G2G, Government to Government); d) y, por último, la relación de las administraciones con sus empleados (G2E, Government to

⁴³⁶ Número de organismos tributarios que declaran que el resultado más importante de su estrategia es: 1º. Una reducción de las dificultades de cumplimiento fiscal de los contribuyentes (11); 2º. Una mejora de la eficacia del organismo tributario (8); 3º. Una mejora en el cumplimiento de los contribuyentes con sus obligaciones (2); 4º. Una mejora en la recaudación de impuestos (2); 5º. Una mejora de la capacidad de respuesta de los servicios a los contribuyentes (0). Resultado de la *Encuesta sobre tendencias y evolución del uso de los servicios electrónicos para la prestación de servicios al contribuyente de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico)* realizada a 23 organismos tributarios por el Centro de Administración y Política Tributaria (OCDE, 2009: 24).

⁴³⁷ El análisis completo de las aplicaciones de las nuevas tecnologías en el ámbito público, ha de tomar en consideración las áreas de influencia en un sentido bidireccional, es decir, en el caso de la primera, de los ciudadanos a las Administraciones Públicas (C2G). Se entiende que este tratamiento bidireccional, es coherente con la nueva idiosincrasia establecida en el modelo de-Gobernanza.

Employees). Por tanto, la aplicación de las NTICS al entramado de servicios públicos tributarios debe aplicarse sobre las cuatro áreas en su globalidad evitando el riesgo de limitarse sólo a una de ellas que sólo representaría una perspectiva sectorial. Para la implementación del gobierno electrónico se recomienda un programa de pequeños y la implementación del gobierno electrónico, se recomienda un programa de pequeños y precisos pasos con una visión a largo plazo que puede sintetizarse en el siguiente postulado “Think big, start small and scale fast” (piense en grande, comience en pequeño y avance rápido) (ESTEVEZ, 2005:3).

Aceptadas por tanto las potencialidades de las NTICs (Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación) en la Administración Tributaria y su marco de aplicación, conviene analizar las dimensiones que han influido sobre el desarrollo de los estudios sobre la relación causal entre las TICs y las Administraciones Públicas, en general: por un lado, la dimensión que analiza la empatía que despierta el uso de la tecnología, categorizados como pesimistas ⁴³⁸, optimistas⁴³⁹ y críticos⁴⁴⁰, dependiendo del papel que atribuyen a la tecnología en su percepción sobre la dinámica de la sociedad, el gobierno y la Administración Pública; y por otro, la dimensión que analiza la relación con su entorno, prevaleciendo el factor técnico, el socioeconómico o el político.

Los primeros estudios que analizaron el impacto de la tecnología sobre el sector público se centraron en el enfoque del determinismo tecnológico (CRIADO, 2009: 76), que parten de la base que ésta constituirá el factor explicativo principal de los resultados en las Administraciones Públicas, y por ende de su modernización, bien sean positivos o negativos dependiendo de sus características intrínsecas. Sin embargo, otros estudios

⁴³⁸ Los modernistas pesimistas parten de la visión que las TIC pueden ser más destructoras que creadoras en valores socialmente deseables y, rememoran las clásicas obras de ORWELL (1949) y HUXLEY (1932) en las que son instrumentos para los totalitarismos. En cualquier caso, y trascendiendo a lo concreto y real, los argumentos pesimistas se fundamentan sobre las siguientes ideas: a) La posibilidad de convertirse en instrumentos de control y vigilancia social (WEBSTER, 2007); b) Los problemas que genera su seguridad, no sólo ante la autenticación y usurpación sino también ante la posible caída del sistema (HOOD, 1995); c) La *brecha digital* que generaría una estratificación digital en tanto a clase social, género, edad, nivel educativo y lugar de residencia, entre otras posibles fracturas (NORRIS, 2001).

⁴³⁹ Los modernistas optimistas consideran que “desde un punto de vista democrático, Internet es más beneficioso que perjudicial” (SUNSTEIN, 2003: 34), siendo las nuevas tecnologías siempre positivas, y la clave radica en la gestión y racionalidad que se desprenda de su uso (TOFFLER, 1990).

⁴⁴⁰ La reflexión de los modernistas críticos es que depositar una confianza desmesurada en las TICs, puede llevar a generar expectativas que no se pueden cumplir, con la consiguiente frustración y sensación de fracaso, si bien la cautela no debe evitar sustraerse de este imparable proceso de modernización (GOLDSMITH y EGGERS, 2004).

posteriores, han priorizado el enfoque socio técnico (CASTELLS, 2001), centrado en el contexto socio-económico y, que apunta que los desarrollos tecnológicos son creaciones sociales y por lo tanto, herramientas de los seres humanos para cumplir determinados objetivos y funciones. Completan los estudios sobre las relaciones causales entre las TICs y la Administración Pública, el enfoque de las perspectivas politológicas (BELLAMY y TAYLOR, 1998) que asumen la complejidad del componente político en el que se inscriben las administraciones públicas y, circunscribe las acciones y decisiones humanas dentro de los contextos y dinámicas institucionales en los procesos de incorporación, gestión y difusión de las TICs en entornos públicos.

Lo expuesto precedentemente me permite concluir, que para considerar el papel de las tecnologías sobre cualquier organización pública, no sólo se debe visualizar desde un punto de vista funcional o técnico, sino que debe participar que, la realidad administrativa está inmersa en un entorno político complejo, en la que es diseñada como un mecanismo o instrumento para la acción de las organizaciones y sociedades. Consecuentemente, la e-administración no debe tener un enfoque meramente técnico sino que debe centrarse en las transformaciones socio-culturales que visualizan las TICs como un instrumento para ofrecer mejores servicios al *cliente* (GONZÁLEZ, GASCÓ y ANDARIAS, 2007:103).

“El uso de la tecnología debe ser considerado obligatorio en el desarrollo de la actividad tributaria por la implicación en el procesamiento de los datos que esta necesita. Sin embargo, la tecnología no debe ser considerada como un objetivo en sí mismo, sino que debe ser tenida en cuenta como un instrumento para lograr la eficiencia que se debe combinar con la organización y motivación⁴⁴¹. Para alcanzar la excelencia en

⁴⁴¹ Efectivamente y a pesar de la coincidencia temporal en la implantación de la filosofía de la Nueva Gestión Pública (NGP) y de las potencialidades de las TICs, el estudio de ambas ideas no han tenido un desarrollo paralelo, de forma tal que se permite hablar del “apagón tecnológico de la investigación en la NGP” (CRIADO, 2009: 128), dada la posición marginal que ocupaba la dimensión tecnológica en los primeros estudios relevantes de la NGP como los de BARZELAY (1998), OSBORNE y GAEBLER (1992), PERRY (1989), PETERS y PIERRE (2003) Y POLLIT (1993), que se extrapolan al caso español con, los de BAENA (2000 Y 2005), BALLART y RAMÍO (2000), BAÑÓN y CARRILLO (1997), CANALES (2002), OLÍAS DE LIMA (2001) y OLMEDA y PARRADO (2000). Por otra parte y coincidiendo con el cambio de siglo, otros estudios han colocado en una posición relevantemente más sustantiva a la tecnología como los de HEEKS (1999), HUGHES (2003) y SCHEDLER y SCHARF (2001). En cualquier caso, el enfoque tecnológico que utiliza la organización que está siendo objeto de estudio, es el que reflejan los estudios de DUNLEAVY (2006: 216 y ss.) en los que considera las TICs, especialmente los usos derivados de la Web e Internet, como una potencialidad única para los procesos de modernización en las Administraciones Públicas, medida en términos de productividad y eficiencia de la actividad administrativa así como por como su

la actividad tributaria, la organización debe focalizar sus estrategias hacia el cliente/contribuyente⁴⁴² (ANDARIAS, 2009: 3-5 <http://www.epractice.eu/en/print/291957>, traducción propia).

La valoración del grado de madurez del gobierno electrónico⁴⁴³, en la prestación de servicios electrónicos⁴⁴⁴, que pueden interpretarse con mayor precisión para la

capacidad para simplificar la prestación de los servicios, facilitar el acercamiento a las demandas de los ciudadanos y mejorar en control de éstos sobre el aparato público.

⁴⁴² En la medida que la gestión tributaria requiere del procesamiento de un amplio abanico de datos, es fácilmente comprensible que se apoye y se ponga especial énfasis en la tecnología, pero sin perder de vista que la aplicación del e Government precisa de un cuidadoso diseño de reingeniería de los servicios dirigidos a los ciudadanos (GONZÁLEZ, GASCÓ y LLOPIS, 2007: 847).

⁴⁴³ Es importante precisar, para el ámbito de esta investigación, los conceptos que han ido surgiendo de la adaptación de las NTICs a la esfera pública como: gobierno electrónico, administración electrónica, democracia electrónica y gobernanza electrónica, a fin de evitar el corriente error de confusión o solapamiento entre ellos. El conjunto terminológico obedece a una traducción o importación de los términos anglosajones, en los que es corriente encontrar con el sufijo *ea* la palabra principal.

En cualquier caso, no resulta conveniente simplificarlos y, hacer equivalente la denominación *electrónica* como la digitalización de sus procesos o procedimientos que pueden ser fácilmente estandarizados o automatizados. El paso de era de la Sociedad Industrial a la Sociedad de la Información no debe quedarse acotado al campo del conocimiento meramente tecnológico sino que debe implicar un avance y cambio en el modelo de conocimiento cultural (LÓPEZ Y GADEA, 2001: 31).

De lo más general a lo concreto, el término e-Gobierno incluye las dimensiones de la e-Administración, e-Democracia y e-Gobernanza (CRIADO, 2009: 45). En cualquier caso, el término e-Gobierno comprende tal variado elenco de elementos heterogéneos y múltiples dimensiones que, definiciones no comunes pueden ser encontradas por doquier en la extensa bibliografía y publicaciones que sobre e-Government están apareciendo en los últimos años. Entre los diferentes autores y estudiosos que han concretado una retrospectiva sobre el e-Gobierno encontramos a CARDONA (2002: 12-15) quien recoge una tabla con más de cuarenta definiciones de-Gobierno electrónico según los distintos autores, hasta ese momento. Por ello, se asume una definición amplia, que se ha convertido en un estándar internacional y que incorpora las diferentes vertientes: “e-Gobierno se define como el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) en las administraciones públicas combinado con cambios organizativos y nuevas actitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas” (COMISION EUROPEA, 2003: 7). De esta forma, el gobierno electrónico debe entenderse como “una reorganización comprensiva y tecnológicamente posible de los procedimientos por los cuales las tareas de-Administración y del gobierno son accesibles desde la red por empresas, ciudadanos y políticos, así como entre departamentos gubernamentales” (TRICAS LAMANA, 2007: 15). O, más sencillo aun: el gobierno electrónico “significa el uso de la tecnología de la información, en particular Internet, para ofrecer servicios públicos de una manera más adecuada, conveniente y orientada a los consumidores, económica y en general más efectiva” (HOLMES, 2003: 2).

A partir de éstas definiciones, se puede extraer las siguientes consideraciones fundamentales para desarrollar el e-Gobierno: a) El término e-Government surge a partir de la extensión del uso de la World Wide Web *www* a los ciudadanos, aunque en la actualidad también debemos vincularlo a nuevas TICs (como *sms* y *TDT*); b) No sólo hay que estimar la dimensión de mejora de los servicios públicos o la incorporación de las TICs, sino también la transformación institucional y la articulación de consensos (RAMILO, 2003); c) Ofrece la ventaja de relativizar el factor espacio y tiempo a los ciudadanos, disponiendo sus servicios públicos en línea evitando así desplazamientos y pérdida de tiempo en variadas colas y trámites, minimizando costes de tiempo y esfuerzo. E incluso se puede relativizar la posición jerárquica (COTINO, 2007: 245); d) El término engloba a los conceptos de e-Administración, e-Democracia y e-Gobernanza (CRIADO, 2009: 45).

La e-Administración implica la aplicación de las TICs y, no sólo Internet, en la prestación de servicios públicos de la administración tanto hacia los ciudadanos como las empresas (*front office*), así como en la

evaluación de aquellos orientados al contribuyente, se sirve del siguiente esquema (ONU, 2005: 16; OCDE, 2009: 14)⁴⁴⁵:

- a) *Fase 1: Presencia on line (o Información)*. Esta fase se caracteriza por la mera presencia de las TICS, en la que éstas desarrollan un papel simplemente funcional o de divulgación ofreciendo una información limitada y básica de la organización. En consecuencia, la institución se muestra comprensible al ciudadano, visualizando su estructura organizacional de forma sencilla y, permitiendo desplazarse virtualmente a través de ella disimulando la complejidad organizativa que subyace detrás. Hoy en día, todas las Administraciones llegan a este nivel (FUNDACIÓN TELEFÓNICA, 2010: 19). Tanto más lograda será esta etapa básica en cuanto se muestre a la organización como más atractiva y próxima a la ciudadanía, mediante el uso de las Web oficiales que disponen de información en línea sobre los trámites que gestionan además sobre plazos, modos de tramitación y descarga de formularios. Durante esta etapa se dan pocas oportunidades para interactuar

relación interna entre ellas o distintos departamentos de una misma Administración (*back office y middle office*). De esta forma, la e-Administración ofrece posibilidades para dinamizar su gestión a través de la Web, ampliar su capacidad de almacenamiento de información, rapidez de disposición y provisión de la misma y potenciar la interrelación entre recursos y departamentos internos.

La e-Democracia trata de promover la democracia entendida como el reforzamiento político de los ciudadanos (BEHROUZI, 2005), bien influyendo de forma directa en las decisiones políticas o a través de sus representantes mediante las TICs reforzando nuestro sistema de-Democracia representativa (aplicación del sistema de control de las decisiones de los representantes) o bien implementando, a través de fases, el ideal de la democracia directa (dinamizadores en los procesos de consulta: referéndum y voto). La e-Gobernanza alude a un nuevo estilo de mejora en la gobernación colectiva a través de las TICs. Considerando la propia complejidad semántica del neologismo gobernanza (VALLES, 2008: 429) conviene acudir a una definición estándar que es la admitida por la Real Academia Española que, a partir de la Decisión del pleno de 21 de diciembre de 2006, entiende como gobernanza el “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad y el mercado de la economía. La e-Gobernanza implicaría por tanto la participación activa de actores críticos en el establecimiento de prioridades, en el diseño y elaboración de las políticas públicas y, en su gestión y evaluación de resultados (ONU, 2005: 200).

⁴⁴⁴ El término de “servicios electrónicos”, abarca todas las interacciones electrónicas e incluye canales Web (Internet, portales y servicios Web), correo electrónico y teléfono (fijo y móvil). Además también se extiende a los centros de asistencia en persona de los organismos tributarios en la medida que se usen para prestar algún servicio electrónico (OCDE, 2009: 11).

⁴⁴⁵ Los niveles, fases, grado de madurez o evolución del gobierno electrónico, están generalmente aceptadas con pequeños matices, como también recogen: BEHROUZI (2005:100), (CARDONA (2002: 4-5), HOLMES (2001: 26) y TRICAS (2007: 17).

o establecer una comunicación bidireccional sin tener que recurrir a los canales tradicionales de comunicación. Además, los ciudadanos no pueden manipular la información ni interactuar con ella, tan sólo pueden visualizarla.

- b) *Fase 2: Interacción.* El segundo nivel implica el desarrollo primario de la interacción del ciudadano con el gobierno mediante las TICs. Por un lado, se amplía la capacidad de oferta de servicios en línea a través de canales telemáticos de acceso a información y formularios que se pueden descargar *on line* y, por otro, se posibilita el contacto con la institución y sus dirigentes (via e mail, blogs...) además de utilizar mecanismos de búsqueda y vínculos con sitios relacionados. Lo que caracteriza esta segunda etapa de interacción es la unidireccionalidad de ésta (del G2C o incluso del C2G), no en el sentido clásico del término sino más bien porque no existe retroalimentación o *feed back* entre las partes comunicadas. Esta fase es el trampolín para los puntos de acceso comunes, que han supuesto suprimir la necesidad que la ciudadanía comprenda el diseño de las administración pública para acceder a la organización de la que requieren los servicios y, para realizar las primeras transacciones de gran volumen de casos limitados.
- c) *Fase 3: Transacción (o Interacción bidireccional).* Un peldaño más arriba se logra cuando se consigue la bidireccionalidad en la comunicación. Las agencias amplían tecnológicamente la oferta de sus servicios de forma que puedan realizar los trámites directamente en línea. En esta fase se distinguen dos niveles: el primero, para la cumplimentación y envío de formularios, el acceso a bases de datos, etc., y, el segundo, que contempla el acuse de recibo de la Administración Pública de los documentos entregados, y abre la posibilidad de pago *on line* de los servicios prestados. Este estadio se caracteriza por un salto tecnológico, que implica una automatización de procesos a favor de ciudadano. En algunos casos esta mayor dosis de egovernment no necesariamente se ha aplicado sobre, ni ha supuesto, una reestructuración o coordinación departamental interna en las agencias. Se elimina en mayor grado la necesidad que la ciudadanía comprenda el

funcionamiento de las estructuras administrativas puesto que, por un lado, el incremento de servicios compartidos y la colaboración entre agencias ha generado que la información se encuentre muy expandida y que se activen más servicios, y por otro, nos encontramos con un ciudadano cada vez más instruido en el manejo de las TICs que discurre con más soltura por el ciberespacio que por los diferentes pasillos de la administración⁴⁴⁶. Se han perfeccionado las cuestiones relativas a la seguridad y privacidad que resultan de confianza su uso extensivo en el ámbito privado (tanto para las personas como las sociedades). Resulta habitual la personalización de los servicios prestados, generando así una mayor aceptación hacia las iniciativas de gobierno electrónico y la maximización del valor de los servicios. Finalmente, la comunicación entre ciudadanía y gobierno adquiere la forma de una conversación bidireccional y se vislumbra una prestación de servicios proactiva.

- d) *Fase 4: Integración (o transformación)*. Este nivel implica un compromiso político y tecnológico más elevado, lo que exige un salto cultural (CARDONA, 2002: 4), en cuanto requiere de una transformación del gobierno y servicios públicos que impliquen por un lado, una reorganización interna que haga más comprensibles y accesible al ciudadano asumiendo los principios de simplificación y unificación de criterios, formas de tramitación, acceso, etc. así como para una mejora de información interdepartamental y, por otro lado, una integración entre administraciones en un avanzado entorno tecnológico de seguridad y que sea capaz de permitir la autenticación. En este marco los mecanismos de gobierno electrónico se consideran una parte normal de la vida diaria, de modo que el concepto de gobierno electrónico desaparece y pasa a ser sencillamente gobierno. Se generaliza la aplicación de la ventanilla única así como del sistema de agencias cruzadas con servicios compartidos por lo que la aplicación de los tres niveles de gobierno (local, estatal y federal)

⁴⁴⁶ En apenas 10 años desde la generalización de Internet, prácticamente el 30% de la población española utiliza la Red para acceder a la información sobre servicios de la Administración Pública y el 16% descarga formularios (FUNDACIÓN TELEFÓNICA, 2009: 67).

es meramente simbólica. Los servicios gubernamentales están fundamentalmente personalizados, independientemente del canal de prestación o el servicio que ofrezcan, y son, con frecuencia, transparentes.

- e) *Fase 5: La participación democrática.* “Un portal de quinto nivel será un organismo complejo y en crecimiento, rico en datos, transacciones y multimedia: casi será el duplicado de una sociedad” (HOLMES, 2003: 27) que permita crear sitios virtuales de trabajo para mejorar la gestión del gobierno, interactuar con el ciudadano según sus propios términos, controlar las actuaciones gubernamentales sopesando su gestión... y, tal y como exponen los entusiastas, sería el marco en el que hacer posible la e democracia transmitiendo a los gestores los puntos de vista de los ciudadanos con anterioridad a la implementación de la política. En este nivel, se opera bajo unas expectativas claramente utópicas en el que las NTICs están completamente imbricadas en la sociedad. Esta visión no está exenta de críticos que vislumbran el peligro de una sociedad teledirigida y controlada de tipo orwelliano, que en lugar de profundizar en la democracia, impone la dictadura del pensamiento único. Más próximo a la realidad, este estadio también se alcanzaría haciendo efectivo el voto electrónico. En cualquier caso, el uso generalizado de las redes sociales para prácticamente casi todos los usos vitales de una gran proporción de población, los más jóvenes, nos colocaría en esta etapa.

2. Los beneficios de los servicios electrónicos tributarios

Aceptada la premisa que evita la utilización de un modelo estrictamente tecnocéntrico, que considera a la tecnología medio y finalidad en la modernización administrativa, para dirigirse como instrumento del que valerse para atender y resolver las necesidades de la ciudadanía en la nueva sociedad del conocimiento, cabe plantearse la utilización de éstas para el desarrollo de un modelo organizativo que favorezca la flexibilidad, la descentralización y la desconcentración de la administración, y que asegure la transparencia de sus decisiones y su gestión, en definitiva, de un nuevo

modelo de organización que confiera más poder al ciudadano y no al administrador (LÓPEZ y GADEA, 2001: 30). Además, la incorporación de las tecnologías para que puedan redundar en una mejora de los servicios públicos (conforme a la gestión por resultados, paradigma de la NGP), requiere de forma inexorable un profundo cambio de mentalidad, no sólo de los implicados en la gestión sino también de los gobernantes, que permita el redimensionamiento de la organización a las potencialidades de las TICs, pues el mero hecho de su aplicación no implica de por sí una mejora en la prestación de servicios. Al cambio de mentalidad en la forma de entender los procesos administrativos y, para una eficiente utilización de las TICs, ha de sumarse el conocimiento de éstas en su idiosincrasia, pues su constante y rapidísima revisión y actualización requieren de los usuarios una permanente adaptación, no sólo hacia su uso sino también hacia el crecimiento y expansión de su entorno creativo⁴⁴⁷. En definitiva, aunque la modernización tecnológica de las Administraciones Públicas precisa de una ineludible sofisticación informática, también se plantea como estrictamente necesaria una transformación de los procedimientos y modo de funcionar de la organización que debe afectar a sus estructuras actuales, filtrándose ambas en la actuación y capacidad de comprensión de los gestores tributarios (PLAZA Y DE LA TORRE, 2010).

En conclusión, aunque no se puede aislar a la tecnología de las posibilidades que ofrece para mejorar y ampliar la prestación de los servicios públicos, tampoco se debe maximizar el valor de aplicar las TICs desde un punto de vista meramente funcional de aumento en la eficacia interna de las Administraciones Públicas. Las TICs han de tener siempre presente que, su entorno de aplicación está imbricado en un contexto económico, social y político de cambio de modelo de concepción de la función pública, en el que predomina aumentar la satisfacción del ciudadano por el servicio público recibido.

En particular, la aplicación de las NTICS ofrece las siguientes ventajas a la mejora de la gestión de los servicios públicos tributarios (OCDE, 2003; LÓPEZ TALLÓN, 2010), a saber:

⁴⁴⁷ En este sentido, no sólo me refiero a los cambios que puedan desarrollarse a través del distinto software informático sino también a las nuevas aplicaciones de Internet como Web 2.0 o las redes sociales, que requieren flexibilidad, imaginación y capacidad de improvisación.

- a) Amplían los canales de interacción personal del ciudadano con la Administración Pública de forma que no existan barreras ni temporales ni espaciales para acceder a los servicios públicos⁴⁴⁸, con posibilidad de personalizarlos, tanto en idiomas⁴⁴⁹ como para personas con discapacidades⁴⁵⁰.
- b) Visionan a la Administración Pública como una organización unificada que ofrece un *servicio en línea*, minimizando el conocimiento de los usuarios de las complejas estructuras y relaciones administrativas.
- c) Facilitan la transparencia en la comunicación puesto que los portales Web pueden ofrecer una plataforma para la publicación de información actualizada como legislación, calendarios de contribuyente, horarios así como diversas informaciones.
- d) Ahorro de costes en la provisión de servicios (por ejemplo para operaciones relacionadas con la recogida y transmisión de datos, el suministro de información y comunicación con el cliente), que redundará en una mejora de la eficiencia y eficacia, contribuyendo, por un lado, a mejorar la imagen de la organización en su globalidad y, por otro, a la consecución de objetivos de política económica a través de esos procesos simplificados que reducen las comunicaciones y aumentan la productividad.
- e) Contribuyen a aumentar la transparencia de la organización, facilitando el uso compartido de información entre organizaciones, pudiendo poner de manifiesto las incoherencias internas.
- f) Fomentan la percepción de una administración abierta y responsable que puede ayudar a establecer una base de confianza entre la administración y los ciudadanos.

⁴⁴⁸ La Administración Pública a través de Internet está presente y abierta las 24 horas del día y los 7 días de la semana.

⁴⁴⁹ Los servicios permiten que éstas puedan aparecer en varios idiomas (por ejemplo a partir de la tecnología Google).

⁴⁵⁰ Los criterios de accesibilidad aplicables a las páginas de Internet son los que se recogen, a nivel internacional, en la Iniciativa de Accesibilidad a la Web (Web Accessibility Initiative: www.w3.org/WAI/) del Consorcio Mundial de la Web (World Wide Web Consortium).

- g) Aportan valor al proceso de generación del conocimiento en cuanto facilita, hace extensible y universaliza, las tareas relacionadas con la obtención de datos, el análisis de los mismos, su almacenaje en repositorios, su distribución y transmisión.
- h) Aunque el informe de la OCDE no lo incluye, quizás porque lo puede dar por entendido, la incorporación de las TICs a la gestión tributaria permite contemplar unas extensas potencialidades, aun quizás por explotar en su totalidad, para la capacidad de almacenaje y el tratamiento de la información.

3. Los objetivos que persiguen los servicios electrónicos tributarios

Como punto de partida es necesario tener en cuenta el aspecto masivo de la gestión tributaria y, como de hecho, sólo en el ámbito de la gestión, inspección y recaudación de los ingresos municipales, se pueden identificar más de doscientos procedimientos diferenciados. Es por tanto que el reto que se ha de plantear los servicios electrónicos tributarios es la redefinición de los procedimientos de gestión de cara a simplificar, racionalizar, optimizar y acortar los tiempos de resolución. Así puede ser una buena práctica para el diseño de los procedimientos pensar en la solución en lugar de en la resolución (PLAZA y DE LA TORRE, 2010: 225-226). En definitiva, los objetivos que las administraciones tributarias deben considerar para la prestación de servicios electrónicos son (OCDE, 2009: 15-18):

- a) La optimización de la aceptación de los servicios electrónicos mediante la adopción de estrategias de:
 - a') Colaboración que promuevan enfoques más cooperativos y consultivos que se apliquen, desde un principio, al diseño de servicios para ciudadanos y empresas (como contratación colectiva: crowdsourcing, entorno Web 2.0⁴⁵¹).

⁴⁵¹ La cooperación entre Administraciones Públicas constituye un elemento fundamental del servicio que ofrece la Agencia Tributaria (www.agenciatributaria.es), que fue galardonado, entre otros, con el premio eEuropa2003 de-Administración electrónica, por el servicio que simplifica y acelera la entrega de certificados fiscales a los contribuyentes mediante comunicaciones electrónicas seguras entre las distintas administraciones y con los ciudadanos (TRICAS, 2007: 43).

- b') Accesibilidad, para lo que se deberá ampliar el alcance de Internet, además de dar facilidades para encontrar lo que se está buscando mediante aplicaciones específicas. Se plantea la asimilación de unas directrices internacionales de accesibilidad (fijadas en la WAI, Web Accessibility Initiative, Iniciativa de Accesibilidad en Internet, <http://www.w3.org/WAI/>). Las pautas recogidas en la Iniciativa de Accesibilidad a la Web son las comúnmente aceptadas en todas las esferas de Internet, como las especificaciones de referencia cuando se trata de hacer que las páginas Web sean accesibles a las personas con discapacidad. En función de dichas pautas, ha determinado tres niveles de accesibilidad: básico, medio y alto: A, AA o doble A y AAA o triple A. Dichas pautas han sido incorporadas en España a través de la Norma UNE 139803:2004⁴⁵².
- c') Servicios personalizados que se ajustan para satisfacer las necesidades particulares mediante servicios proactivos y la gestión de preferencias.
- d') Las Administraciones Tributarias que proveen de personalización de su sitio Web/portal permiten: a') modificar manualmente lo que se muestra en la Web; b') crear y actualizar la lista de enlaces de favoritos; c') seleccionar categorías específicas para las que recibir actualizaciones; d') modificar el idioma; e') modificar las opciones de visualización: tamaño de la fuente, colores. Las opciones de personalización pueden realizarse, a su vez, sobre: a') obligaciones tributarias; b') tipo de contribuyente; y, c') factores de accesibilidad (para personas mayores, con discapacidad...).
- e') La gestión de preferencias, permite a los contribuyentes expresar sus prioridades para el rango y naturaleza de los servicios electrónicos específicos para ellos y, cómo se gestionarían. Las opciones de preferencias incluyen: a') definición del punto de entrega (quien recibe la documentación); b') copia de papel carbón que habilita una copia de la correspondencia; c') canal preferido para la entrega (portal, Web, email...); d') accesibilidad que habilita adaptaciones de los servicios a colectivos con obstáculos (discapacitados visuales...). Además estas

⁴⁵² La norma UNE 139803:2004 es *una norma española*, que permite especificar las características que han de cumplir los contenidos disponibles mediante tecnologías Web en Internet, Intranet y otro tipo de redes informáticas, para que puedan ser utilizados por la mayor parte de las personas, incluyendo personas con discapacidad y personas de edad avanzada, de forma autónoma o mediante los productos de apoyo pertinentes (Fuente: <http://administracionelectronica.gob.es>; Fecha de consulta: 11/06/2011).

opciones de preferencia pueden ser ofertadas por contribuyente, por impuesto o por nivel de producto.

- f) Promover el uso activo de los servicios electrónicos en los centros de atención presencial, ya sea en oficinas o en asistencia telefónica que permitan: a') el pago electrónico; y, b') solicitar cita.
- g) Diseño de las posibilidades que ofrece la telefonía, para el uso de los teleoperadores y de los teléfonos móviles (aunque éste último puede presentar como inconvenientes: por un lado, los frecuentes cambios que se pueden realizar sobre un número y, por otro, la cantidad limitada de información que se puede transmitir).
- b) La seguridad y privacidad: se debe ampliar la sofisticación tecnológica para evitar la vulnerabilidad de los datos personales y financieros que contemple: a') un marco de seguridad; b') métodos de autenticación que se equilibren entre la seguridad y la usabilidad como el PIN/clave de acceso, certificado digital/PKI y/o tarjetas inteligentes o fichas; c') autorización, que controla lo que el contribuyente puede hacer y dónde puede acceder tras la autenticación. Además, se debe aplicar sobre un marco cada vez más extenso de información almacenada.
- c) La cohesión, la reutilización de la información y los enfoques de la actividad del gobierno como un todo⁴⁵³.
- d) La cuantificación y rendición de cuentas, que implicaría la creación de instituciones independientes para controlar la calidad y evaluar la información y estrategias comunicativas.

⁴⁵³ "En el enfoque del gobierno como un todo la pregunta es, qué procesos de negocios son vistos como comunes en las agencias gubernamentales, o grupos de agencias, y cómo estos procesos pueden organizarse para aumentar al máximo una mejor eficacia. Compartiendo estos procesos y servicios comunes de las agencias, los gobiernos pueden, en teoría, lograr beneficios a una escala considerable, reduciendo la duplicación, eliminando los sistemas legados e impulsando la colaboración entre las agencias"(Fuente: Tercer Simposio de OCDE sobre e-Gobierno, marzo 2004, en OCDE, 2009: 70). En teoría y como declaración de intenciones, el presupuesto de cohesión de una misma actividad en un único servicio que ofrece la administración y el gobierno a partir de las TICs es más que encomiable. Sin embargo, la realidad nos aleja de esta declaración de intenciones, pues en la misma Web del gobierno de España encontramos varias agencias o instituciones dedicadas a la promoción de la Administración Electrónica como: OBSAE, Observatorio de-Administración Electrónica dependiente del Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas(<http://administracionelectronica.gob.es/>), el ONTSI, Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información (www.ontsi.red.es) y el INTECO (www.inteco.es), Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación, ambos dependientes del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Muchos de los objetivos, funciones y actividades de estos organismos se superponen, y representan una duplicidad de recursos públicos (Fecha de consulta: 11/06/2011).

- e) El fortalecimiento de las posibilidades y operaciones del sector público que incluiría:
 - a) la toma de decisiones como parte de una comunidad cohesionada; b) el uso de un lenguaje común; c) desarrollo conjunto fortalecido por la cooperación.
- f) Además de estos objetivos planteados en este Foro de Administración Tributaria de la OCDE (2009), PLAZA Y DE LA TORRE (2010) consideran interesante como posibilidad real y finalidad de los servicios, la promoción y el fomento de la automatización de ciertas actuaciones administrativas habituales, así como potenciar la autogestión de los procedimientos administrativos sencillos y de implantación de una rutina.

La OCDE desde que en 1997 realizó la primera conferencia para el Desmantelamiento de las barreras para el Comercio Electrónico Mundial en Turku, Finlandia, convoca encuentros para valorar los retos y oportunidades de la tecnología sobre los sistemas fiscales. Su Comité de Asuntos Fiscales, formuló las Condiciones del Marco Fiscal en Ottawa, en 1998, que han sido aceptadas internacionalmente como el marco de coordinación de la Administración Tributaria en la prestación de servicios electrónicos, y que son las siguientes:

Por una parte, el marco fiscal de Ottawa presenta como principios:

- a) Que los organismos tributarios deben servirse de la tecnología disponible para la mejora continua de servicio a los contribuyentes.
- b) Que se necesita del desarrollo de un consenso internacional sobre la manera de reducir al mínimo el coste de cumplimiento tributario.

Y por otra, para la consecución de estos principios, las condiciones que los organismos tributarios deben tomar en consideración son:

- a) El diseño de sitios Web para la visualización y descarga de información.
- b) El desarrollo de telefonía interactiva para responder a preguntas estándar.
- c) La definición de un único punto de acceso al correo electrónico para los contribuyentes

- d) La atención (recibir y responder) las consultas de los contribuyentes por el correo electrónico.
- e) El desarrollo de programas de depósito directo para los pagos de impuestos y devoluciones.
- f) Los mecanismos para aceptar los datos de los contribuyentes aplicando las TICs.
- g) El desarrollo de pagos automatizados sobre impuestos y gravámenes.
- h) La colaboración con otras ramas del gobierno para investigar los beneficios de un punto de registro único del gobierno en Internet.

A partir de los resultados de la Encuesta sobre Tendencia y Evolución del Uso de Servicios Electrónicos para la Prestación de Servicios a los Contribuyentes (OCDE, 2009: 51), se apuntan los obstáculos que destacan los contribuyentes para el cumplimiento de los objetivos de los servicios electrónicos tributarios:

- a) Los impedimentos relacionados con la calidad de los servicios electrónicos ofertados:
 - a') Son inconsistente y están mal definidos (no está disponible en los canales preferidos y hay múltiples canales para una misma declaración).
 - b') Son incómodos y complejos: los contribuyentes no pueden interactuar en tiempo real, o casi real, con la administración y, de hecho se les puede requerir que acudan a otras opciones como el envío de email o impresión de documentos sin tener la certeza de recepción de la documentación enviada, registro de entrada... Los servicios electrónicos aplicados en la administración no gozan de los mismos estándares de calidad y simplicidad con los que se perciben los servicios bancarios.
 - c') En muchos casos, los servicios electrónicos no están ni suficientemente personalizados ni diferenciados para hacerlos atractivos al uso.
 - d') Algunos productos están asociados a un alto volumen de trabajo (tanto para la administración como para el ciudadano) lo que encarece enormemente el servicio.

- b) Las barreras asociadas con la falta de familiaridad de los servicios electrónicos:
 - a') La comodidad de los hábitos y rutinas asociados a la presentación en papel.
 - b') La preocupación sobre la seguridad y fiabilidad de los servicios en línea. Se relaciona con la incertidumbre que provoca el no saber si se está realizando el proceso correctamente, pues no se da el feedback que así lo atestigua y, si lo hubiera, no resulta suficiente.
 - c') El sobreesfuerzo que supone prepararse para el uso de las TICs.
- c) Los problemas derivados de la propia prestación y uso de los servicios en línea:
 - a') La seguridad y la privacidad. Los ciudadanos encuestados manifestaron su percepción que los instrumentos que garantizan la seguridad y privacidad de los servicios tributarios no alcanzan el nivel que han desarrollado los servicios financieros o, incluso los puramente comerciales. El desarrollo de las Web hacia entornos más avanzados, el llamado 3.0, se desarrolla mayormente en esta línea.
 - b') La personalización/customización. Por una parte, la encuesta revela que los usuarios consideran como una opción deseable que los cuestionarios on line dispongan la misma estructura y apariencia de la versión en papel, aunque por otra, también manifiestan que consideran adecuado que se adapten al entorno y a las características de los usuarios virtuales, recogiendo un diseño que simplifique las cuestiones y los espacios a cumplimentar.
 - c') La certeza del recibo. Se considera imprescindible el reconocimiento de recibo de las transacciones realizadas y de la documentación remitida por Internet.
 - d') La certeza de la ayuda. Aunque se reconoce y se aplaude las iniciativas que complementan los servicios que se prestan por Internet en momentos álgidos o picos de una actividad, como los servicios de ayuda telefónica,

muchos de los encuestados dudaron de que esa capacidad se realizara eficazmente.

4. La aplicación del desarrollo tecnológico en *Suma Gestión Tributaria*

El desarrollo tecnológico⁴⁵⁴ de *Suma*, que ha requerido previamente simplificar y normalizar los procedimientos, se orienta hacia tres direcciones en la prestación de sus servicios tributarios de conformidad con la Ley de Acceso Electrónico a los Servicios Públicos⁴⁵⁵.

a) La primera, hacia el público en general⁴⁵⁶, de tal forma que el objetivo final consiste en que las nuevas tecnologías, o incluso las tradicionales, faciliten a los contribuyentes el acceso a los productos y servicios (el cumplimiento de sus obligaciones tributarias) sin tener que desplazarse directamente o realizar largas colas, bien por la vía telemática o de atención no presencial a través de la Web, a través de los tramites que pueden realizarse a través de la Oficina Virtual o mediante la atención telefónica que proporciona el Centro de Atención al Usuario (CAU).

⁴⁵⁴ "El sistema de información, se compone a su vez, de 14 servidores interconectados que proveen herramientas de diferente índole: aplicación corporativa, Intranet, Extranet, correo electrónico, Web Services, etc. El sistema de almacenamiento es de tipo S.A.N con 5,4 Tbytes, compartido por todo el conjunto de servidores, y está dotado de medidas de seguridad adecuadas: alta disponibilidad para los servidores críticos, robot especializado para la realización de copias de seguridad de forma desatendida y armarios ignífugos duplicados para su almacenaje. La información se transporta a la red de oficinas provincial mediante líneas de datos dedicadas y duplicadas con anchos de banda suficientes para dar tiempo de respuesta inferior a 1 segundo. Los sistemas operativos y productos que se utilizan son variados, desde Microsoft para los puestos, a la base de datos Oracle, Meta 4, Apache, etc. El sistema dispone de una DMZ donde se ubican los dispositivos susceptibles de un mayor control de seguridad. La red de datos se compone de cuatro líneas punto a punto con un ancho de banda entre 64 y 512 kbps para la red de oficinas. El esquema opera en un esquema de 24x7"(Memoria Premio a la Gestión del Conocimiento 2007, 2007: 10).

⁴⁵⁵ Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, en definitiva promueve que, los servicios no presenciales de las Administraciones tengan la misma validez y calidad que los que se proporcionan en las oficinas de atención al público. Esta Ley, obliga a las Administraciones Públicas a su modernización, a la simplificación y racionalización de sus procedimientos, a la práctica eliminación del papel y a la reducción de la burocracia (PLAZA y DE LA TORRE, 2010: 213).

⁴⁵⁶ Equivaldría a la consideración de la a-administración externa que se concreta en G2C (Government to Citizens) y G2B (Government to Business).

b) La segunda sería la desarrollada para su propio personal,⁴⁵⁷ a través de la Intranet que se canaliza en el aplicativo denominado *Gesta*.

c) La tercera vía se orienta hacia sus clientes, los Ayuntamientos⁴⁵⁸ a partir del diseño y aplicación de una Extranet de forma que estos conocen, con un ajustado margen de actualización, la posición de sus contribuyentes y el nivel de gestión y recaudación tributaria.

4.1 Las TICS aplicadas a la mejora de atención al contribuyente/ciudadano

4.1.1 La tecnología aplicada a que la atención presencial sea igual, rápida y eficiente, para cualquier contribuyente de la provincia de Alicante.

La dispersión de las 43 oficinas, distribuidas estratégicamente en los municipios de la provincia conforme a criterios de representación comarcal y población⁴⁵⁹ y, la interrelación necesaria para coordinar el funcionamiento de todos los empleados establecen las base para que la utilización de las tecnologías de la información se orienten a mejorar la prestación de servicios a los clientes y a apoyar la comunicación e información intra y extra organizativa.

Tabla XII.1 La evolución de los contribuyentes atendidos en las oficinas de *Suma*.

	2012	2010	2009	2008
Nº de contribuyentes	539.181	583.177	460.000	430.000

Fuente: Memoria *Suma* 2010, 2009 y 2008. Servicios de Atención al Contribuyente.

La red *Suma* que conecta las oficinas a partir de una base de datos centralizada, permite resolver cualquier incidencia de cualquier contribuyente en cualquier centro de atención. Cabe destacar que las oficinas están permanentemente conectadas entre sí a

⁴⁵⁷ Engloba el área denominada G2E (Government to Employees).

⁴⁵⁸ Esta dimensión está dirigida a los clientes de *Suma* y, dado los Ayuntamientos constituyen Administración Pública, esta área sería el que se conoce como G2G (Government 2 Government).

⁴⁵⁹ Aunque un criterio determinante para la distribución de oficinas *Suma* en el territorio provincial, sea su correspondencia con la población y la presencia en todas las comarcas, también se tiene en cuenta, por la capacidad de presión que pueden ejercer los contribuyentes y los Ayuntamientos, el criterio cuantitativo de delegaciones cedidas como el volumen de negocio que éstas generan.

través de unas líneas arrendadas y, en caso de caída de red en cualquier punto de acceso, la propia red dispone de un sistema de back .up que garantiza su disponibilidad en más de un 99%.

Todas las oficinas disponen de sistemas SAI⁴⁶⁰ independientes, que en caso de corte de suministro electrónico suministran energía durante unos minutos para que la labor que se desarrolla en el momento de la interrupción eléctrica, pueda estabilizarse y guardarse.

Existe un sistema de gestión de colas en oficinas, *Programa No Colas*, que además está reflejado en los “12 compromisos con los ciudadanos” por los que se acuerda que los serán atendidos en un plazo de espera inferior a los cinco minutos.

El *Programa No Colas* se inicia en 2004. En el año 2000 se partía de un promedio de espera para ser atendido de 12'. A partir del año de la puesta en marcha del programa, la evolución muestra el cumplimiento del compromiso con la calidad, justificándose el aumento de los tiempos al incremento de las consultas y del intervalo preciso para su resolución.

Tabla XII.2 La evolución del Programa no colas de Suma (2004-2012).

	12	11	10	09	08	07	06	05	04	01
Tiempo medio de espera	4'11"	3'55"	3'58"	4'06"	2'50"	2'40"	2'44	3'03"	3'13"	5'59"
Tiempo medio de atención	6'40"	6'24"	6'11"	5'54"	5'57"	6'14"	6'31"	7'10"	6'42"	7'9"
% de contribuyentes con tiempo de espera superior a 10'	-	-	-	8,44	3,31	2,37	3,87	6,01	6,69	-

Fuente: Memoria *Suma* 2011, 2010, 2009 y 2008. Servicios de Atención al Contribuyente.

Además, las unidades móviles complementan la actividad de las oficinas en aquellos municipios en los que no se están permanentemente ubicadas. Las 25 unidades

⁴⁶⁰ SAI significa Sistema de Alimentación Interrumpida (sus siglas en inglés corresponden con UPS, Interrupted Power System). Consiste en un dispositivo que gracias a sus baterías, permite seguir canalizando la energía eléctrica ante un corte de suministro durante un período de tiempo. Además, se suele utilizar para mejorar la calidad de la corriente eléctrica, al armonizar la tensión eléctrica minimizando las subidas y bajadas, en caso de corriente alterna.

móviles visitan regularmente las áreas rurales más remotas y, pueden ofrecer los mismos servicios que en cualquier sucursal, al estar conectadas a través de sus ordenadores con la base de datos central.

Por otra parte, la tecnología también se utiliza para reducir los plazos de los actos administrativos. El uso extenso de la firma escaneada de los responsables de los tributos permite la resolución de multitud de solicitudes y notificaciones a los contribuyentes en el acto⁴⁶¹, incrementando la efectividad de la tecnología para reducir los plazos de resolución y disminuyendo los costes de gestión.

4.1.2 La tecnología aplicada a la atención no presencial, telemática o asistida

4.1.2.1 El análisis de la página Web: <http://www.suma.es/>

La página Web www.suma.es publica, desde 2005, las actividades de la organización con la finalidad de transmitir las y hacerlas accesibles a su público/clientes.

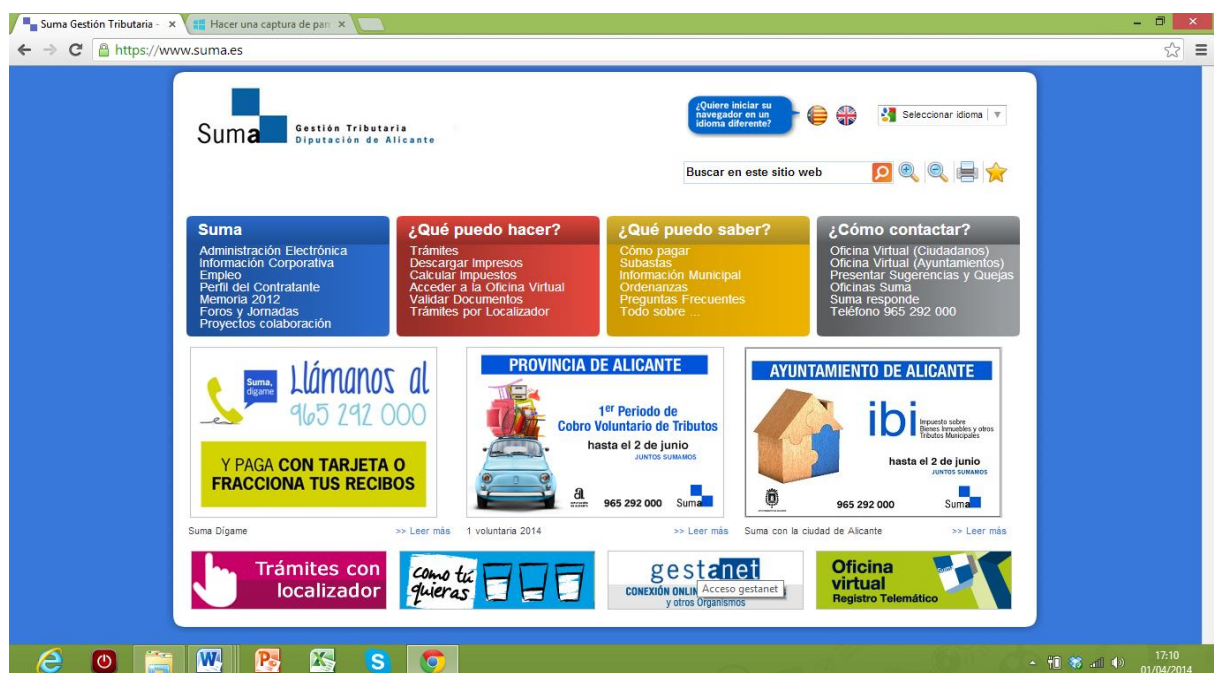


Figura XII.1 La página Web de inicio de *Suma Gestión Tributaria*, www.suma.es.

⁴⁶¹ En cualquier caso y para completar la validez de los documentos emitidos, se procede a la firma por parte de los distintos titulares de la responsabilidad, con una periodicidad mensual (Memoria Premio a la Gestión del Conocimiento 2007: 12).

Dado que no todos los municipios disponen de oficinas en su localidad y, además por la propia tendencia ciudadana a utilizar cada vez más los servicios por Internet⁴⁶², resulta conveniente la evaluación de la página Web para determinar en qué medida ésta resulta eficaz para la consecución del objetivo del gobierno electrónico (o al menos de las tres etapas fundamentales: información, interacción y transacción). Para ello se tomará como variable central su apertura y orientación a los ciudadanos, articulándola sobre seis dimensiones y cuarenta indicadores (CRIADO Y RAMILO, 2001: 7).

Las seis dimensiones escogidas han de reconocer las indicaciones de transparencia y, serán: a) contenidos; b) capacidad relacional; c) seguridad (privacidad); d) rendición de cuentas (accountability o responsabilidad); e) accesibilidad; y, f) aceptabilidad. Así, he procedido a relacionar los cuarenta y un indicadores de cada una de estas dimensiones con la información que, como usuaria he conseguido de la página Web de Suma, y así, a partir de este proceso de evaluación, se ha podido elaborar los resultados que se muestran en la siguiente tabla.

⁴⁶² Conforme al estudio realizado por Eurostat, *Information Society Statistics* (publicado en febrero de 2011), el 32 % de los españoles utilizan Internet para interactuar con las autoridades públicas en 2010, el mismo porcentaje que la media de la UE, aunque en países como Suecia, Finlandia, Dinamarca, Holanda e Irlanda superan el 53 %. Entre los servicios públicos básicos electrónicos, disponibles en la Red que son ámbito de estudio de los informes y evaluaciones de la Comisión Europea en el marco del eGovernment, aparece en primera posición el pago de impuestos, la búsqueda de empleo y de beneficios de la Seguridad Social (LÓPEZ TALLÓN, 2010).

Tabla XII.3 La evaluación de la página Web *Suma.es*.

LAS DIMENSIONES:		
<p style="text-align: center;">A. LOS CONTENIDOS:</p> <p>Descripción y evaluación de la información que está disponible para los ciudadanos a través de la Web y su nivel de interacción</p>		
NOMBRE DEL INDICADOR	DEFINICION DEL INDICADOR	VALORACION DEL INDICADOR
1) Misión y objetivos	Evalúa la descripción de los objetivos generales de la organización.	Se detalla en ¿Qué es <i>Suma</i> ? ¿Qué hace <i>Suma</i> ? En <i>Suma</i> , Información Corporativa
2) Servicios y funciones	Descripción de los servicios prestados	En <i>Suma</i> , Información Corporativa, ¿Cómo trabajamos?
3) Responsable y estructura organizativa	Aparece el descriptor del responsable político de la organización	Descripción del Consejo Rector en <i>Suma</i> , Información Corporativa
4) Instalaciones y equipamientos	Descriptor de las infraestructuras	En ¿Cómo contactar?, Oficinas <i>Suma</i> con acceso a cada una, dirección, referencias específicas y plano
5) Normativa e informes	Mide la accesibilidad a la regulación general y específica de la actividad de la organización	<p>Detallada en ¿Qué puedo saber? Ordenanzas, otra información tributaria. Además en Guía Básica de Tributación y Calendario del contribuyente</p> <p>Aunque no están recogidos los estatutos, éstos se pueden encontrar en Wikipedia, con la entrada <i>Suma</i>.</p>

6) Descarga de formularios online	Posibilidad de descarga de formularios para completar sus servicios.	En ¿Qué puedo hacer? Descargar impresos y validar documentos
7) Disponibilidad y gratuidad de la información	Se evalúa el coste de la información para el usuario	Se ofrecen todas las publicaciones, material e impresos descargables sin coste
8) Servicios públicos completos.	Posibilidad de completar los trámites on line.	En Oficina Virtual: con y sin certificado digital
9) Normas de acceso a la información	Descripción de las normas y regulación de los derechos ciudadanos a la información	Detallado en aviso de la Política de Privacidad y Protección de datos
10) Apelación de las decisiones de la organización.	Evaluación de la posibilidad de apelación y sistema de quejas	Apelación: en ¿Qué puedo hacer?, Trámites, Otros, Recursos y reclamaciones Quejas: Opina, Sugerencias y quejas
11) Tiempo de la solicitud	Evaluación del tiempo estimado de respuesta a una solicitud on line	Se especifica en 12 Compromisos con los ciudadanos
12) Plazos	Si se informan de los períodos de pago (voluntario)	En página de inicio, en versión flash
13) Para conocer más	Mide la capacidad de conocer mejor las actividades de la organización	Información de memorias de los últimos años, foros, proyectos...

B. LA CAPACIDAD RELACIONAL:		
Reflejo de la capacidad de interactuar de la Web: con la propia organización y con otras relacionadas		
NOMBRE DEL INDICADOR	DEFINICION DEL INDICADOR	VALORACION DEL INDICADOR
14) Contacto: telefónico	Facilidad de conocer el número de teléfono	En página de inicio (965 292 000).
15) Correo electrónico ⁴⁶³	Mide la capacidad de realizar consultas tributarias a través de correos electrónicos	¿Cómo contactar?, <i>Suma responde</i> ⁴⁶⁴ . consultas@suma.es
16) Enlaces directos	Capacidad de enlace con otras páginas.	Diputación de Alicante, Geonet
17) Cesión de espacio	Mide la posibilidad, tanto para personas como organizaciones, para incorporar información sobre sí mismas dentro de la Web de esa Administración Pública	No cede, salvo Geonet. Ni siquiera Diputación. No se puede contactar a través de su Web con los Ayuntamientos de la provincia ni viceversa
18) Entidades financieras	Capacidad de realizar el pago electrónico	La Web permite realizar pagos electrónicos a través de la Oficina Virtual además del de la atención telefónica.

⁴⁶³ Un problema importante asociado al envío y recepción de los correos electrónicos, hacia y desde el organismo tributario es garantizar la privacidad y confidencialidad de los contribuyentes. También existen problemas asociados a la gestión eficiente de los correos electrónicos de los contribuyentes en el organismo tributario y la creación de expectativas poco realistas en cuanto a la rapidez de prestación de servicios. Por ello, se recomienda que los organismos tributarios, proporcionen únicamente direcciones de correo electrónico genéricas, o servicios de formularios Web más que direcciones de correo electrónico para los empleados. Las direcciones de correo personales, sólo se recomiendan cuando exista algún tipo de relación específica. *Encuesta sobre Tendencias y Evolución del Uso de los Servicios Electrónicos para la Prestación de Servicios al Contribuyente de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) realizada a 23 organismos tributarios por el Centro de-Administración y Política Tributaria (OCDE, 2009: 42-43).*

⁴⁶⁴ El servicio *Suma Responde*, permite a los ciudadanos hacer sus consultas tributarias a través del e-mail. A lo largo del año 2010 se han atendido 2. 843 consultas en un tiempo medio de 1,82 días. El 37,1% de las peticiones se han respondido en otros idiomas (inglés, francés y alemán).

C. LA SEGURIDAD/PRIVACIDAD:

Garantía de las herramientas e instrumentos para la navegación segura por la Web.

NOMBRE DEL INDICADOR	DEFINICION DEL INDICADOR	VALORACION DEL INDICADOR
19)Identificadores o cookies	Valora la necesidad de cookies o identificadores en los sistemas para la identificación de usuarios	No se usan identificadores para poder obtener información del sitio Web pero sí para la Oficina Virtual
20)Información personal	Evalúa si es necesario revelar información personal para las comunicaciones	No se requiere información personal, más allá del email, para comunicar con la organización
21)Servidores seguros	Analiza la posibilidad que un externo capte las transmisiones entre usuario y organismo	Reconocimiento de seguridad por la Agencia de Tecnología y Certificación Electrónica
22)Herramientas de encriptación	Mide el uso de herramientas de encriptación asociadas a las comunicaciones entre usuarios y la administración o al acceso a la información personal	Se utiliza Google Analytics .Los usuarios encuentran aviso en Política de Privacidad

E. LA RENDICIÓN DE CUENTAS (ACCOUNTABILITY):

Capacidad de los responsables de la Web para responder consultas, quejas, reclamaciones o sugerencias de información de los ciudadanos y grado de exigibilidad en su mantenimiento y gestión.

NOMBRE DEL INDICADOR	DEFINICION DEL INDICADOR	VALORACION DEL INDICADOR
23). Entidad creadora de la web	Conocimiento de la entidad creadora de la página Web.	Aplicativo propio creado por <i>Suma</i> .
24) Actualización	Información de última hora y actualizada Información sobre la última fecha en la que se ha modificado la página web.	Se va nutriendo de las propias actualizaciones derivadas de su trabajo interno. En Subastas se observa que está actualizado al día. Fecha del último Copyright en página de inicio.
25) Contacto con los empleados públicos(virtual y no virtual)	Acceso directo al correo electrónico de una proporción amplia de sus empleados.	Se centralizan los contactos telemáticos a través de consultas@suma.es conforme a recomendación OCDE
26)25. Foros	Foros interactivos para los ciudadanos, empleados públicos y otros usuarios para discutir acerca de asuntos relacionados actividad de la Administración correspondiente	Se centralizan los contactos telemáticos a través de consultas@suma.es
27) Rendimiento	Informa públicamente de los progresos alcanzados y objetivos futuros	En memorias <i>Suma</i>
28) Objetivos a medio plazo	Declaración de existencia de objetivos a MP	En última memoria <i>Suma</i> publicada en Web
29) Mecanismo de quejas y sugerencias	Posibilidad de trasladar la queja a los responsables	En ¿Cómo contactar? Presentar sugerencias y quejas

E. LA ACCESIBILIDAD⁴⁶⁵:

Diseño y herramientas para navegar de forma fácil sencilla y cómoda a través de la Web (impacto visual)

NOMBRE DEL INDICADOR	DEFINICION DEL INDICADOR	VALORACION DEL INDICADOR
30) Facilidad de carga	Tamaño de la primera página o la facilidad de carga de la página de inicio (inferior a 80 KB)	Página de inicio con 56 KB, que permite que se cargue rápido.
31) Uso de Idiomas	Disponibilidad en varios idiomas	Español, valenciano e inglés, además de traductor Google
32) Acceso a discapacitados	Acceso a discapacitados físicos o personas mayores	Cumple la norma UNE 139803:2004
33) Visibilidad	Tamaño de la letra usada y su contraste con el fondo de la página	El tamaño de la letra correcto y diferenciados los titulares y aspectos generales acorde con los colores de la imagen corporativa. Se da la posibilidad de aumentar y disminuir fuente
34) Redacción	Adecuación del lenguaje.	No se usan tecnicismos innecesarios o fórmulas jurídicas, se respetan reglas mínimas de redacción en Internet: concisión, lenguaje objetivo, texto resumible y exposición de conclusiones al inicio de los párrafos.

⁴⁶⁵La accesibilidad se entiende como el derecho (y las posibilidades) de las personas con discapacidad física o edad avanzada de acceder a los servicios de Internet. Este derecho tiene un amplio reconocimiento normativo en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico, en el RD 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a la sociedad de la información, y en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. En cualquier caso, la accesibilidad debe tener un carácter universal extensivo a toda la ciudadanía.

F.ACCEPTABILIDAD: Comprende el aspecto lógico de la Web y la facilidad de asimilación mental por el usuario (impacto racional)		
NOMBRE DEL INDICADOR	DEFINICION DEL INDICADOR	VALORACION DEL INDICADOR
35) Motor de búsqueda.	Presencia de motor de búsqueda	No se incorpora.
36) Mapa Web	Existencia de mapa Web	Se presenta un mapa general de los contenidos en la página de inicio
37) Overview diagram	Presencia del Overview diagram	Se incorpora un conjunto de iconos o enlaces para agilizar el movimiento de los usuarios a lo largo de su navegación por el sitio web y sus apartados principales.
38) Opciones de la página de inicio	Número de opciones o enlaces en la página de inicio	Existen más de 16 enlaces en la página inicial
39) Pantallas de la página de inicio	Número de pantallas en la página de inicio.	La información de la primera página se puede contemplar completa
40) Texto de la página de inicio	Cantidad de texto en la página de inicio	Se incorpora exclusivamente un esquema de opciones
41) Facilidad de uso	Valora la evolución de las consultas y operaciones por los usuarios	Se utiliza la herramienta de Google Analytics

Fuente: Adaptación propia a la estructura de *Suma Gestión Tributaria* a partir de la elaborada por Criado y Ramilo, (2001).

Por otra parte, para conocer mejor la percepción que los ciudadanos tienen de la Web, así como su uso extensivo, se ha contratado el servicio de Google Analytics. *Suma* como cliente de este servicio recibe periódicos informes pormenorizados de los visitantes que interactúan por sus sitios Web, sus fuentes de tráfico, los momentos en que reciben más visitas, etc.

Por otra parte, durante los años 2006 y 2007, se realizaron encuestas de satisfacción a los usuarios de las que el 80% de las respuestas fueron favorables sobre un tamaño de muestra de 1.100 entrevistados (Estudios Sigma-Dos). Más próximo en el tiempo, también se ha evaluado la imagen y satisfacción del servicio que presta *Suma* entre los usuarios a partir del estudio realizado por la empresa CIDES (Centro de Investigación y Desarrollo Estratégico) que, en enero de 2013 presentaba los siguientes resultados del análisis de las visitas a la Web de Suma.

En primer lugar, se constata de la antes mencionada encuesta, un crecimiento progresivo de usuarios a la Web; y especialmente, en el periodo de 2008 a 2012, éstos se han incrementado en más de 7 puntos. Así el 21,5 % de los usuarios de las oficinas de *Suma*, han usado la Web en alguna ocasión durante el año 2012. Prácticamente el 70% de los internautas lo hicieron para buscar información, el 19,2 % para pagar tributos, el 8,9 % para descargar impresos, el 7,1% para domiciliar recibos, el 5% para tramitar alguna multa, el 4,1 % para calcular la plusvalía, y algo menos del 2% para presentar alguna queja. El informe presentado por esta empresa demoscópica, lanza como recomendación que “la función informativa de las páginas Web (web 1,0) debe ser superada por los accesos de carácter interactivo (web 2,0 y web 3,0)” (Estudio sobre la imagen y satisfacción con el servicio de oficinas entre los usuarios de Suma, CIDES: 47).

En cualquier caso, sí que se observa una clara evolución ascendente del pago de tributos a través de la Web. Mientras que en el año 2004 apenas si lo hacía un escaso 1,5% de los usuarios, en 2012 el incremento llega hasta el 19,2%. De estos datos extraemos dos resultados. Primero, por una parte, los contribuyentes tienen mejor y más confianza en Internet para realizar sus obligaciones tributarias, y también podemos concluir que las organizaciones facilitan a través de sus webs fáciles y accesibles que se puedan realizar estas acciones. En definitiva, creemos que tiene que haber una doble combinación entre usuarios más habituados al uso de Internet para llevar a cabo los

trámites administrativos y plataformas instituciones más accesibles y comprensibles. En este sentido, la confianza que ha de transmitir a los beneficiarios es un factor clave.

Para finalizar este apartado, sobre el análisis de la página Web de *Suma*, resulta sobre esta cuestión interesante conocer cuál es su posicionamiento en Internet. Para ello, se introducirán en los buscadores más utilizados (Google, Bing y Yahoo!)⁴⁶⁶, términos relacionados con la actividad que desarrolla la organización y, que pueden solicitarse por un ciudadano cualquiera, ya sea uno bien informado y conocedor de la organización que gestiona sus tributos locales o, ya sea otro que no sabe cómo se procede⁴⁶⁷.

Si en Google, se introduce el término *Suma* aparece en primera posición. Sin embargo, si se introduce *gestión tributaria* aparece en cuarto puesto, y localizado en Google Maps aportando las direcciones de interés al identificar que se está realizando la búsqueda desde Alicante. Si se introduce *pago impuestos Alicante* aparece en sexta posición tras el Ayuntamiento de Alicante y la Generalitat Valenciana. Con el término *pago tributos Alicante*, se sube a la cuarta plaza. Por otra parte, el contribuyente de un municipio con extensas delegaciones en *Suma* y con oficina en su localidad quisiera acceder a partir de *pago IBI Campello* no aparece la información relacionada con *Suma* que sería la encargada de la gestión de ese impuesto salvo en la quinta posición el “librito *Suma*” una guía de tributación para residentes europeos. Si se busca *pago IBI en Muro de Alcoy*, municipio que no tiene oficina propia, no encontramos ninguna referencia a *Suma* en la primera página del buscador.

Por otra parte, si se realiza el mismo proceso con el buscador Bing. *Suma* aparece en primera posición pero *gestión tributaria* no relaciona a la organización en la primera página y ni siquiera aparece hasta la onceava posición su página en Wikipedia y como *Suma.es* en la siguiente. *Pago de IBI Campello* surge en la séptima posición tras información institucional del Ayuntamiento y las noticias de la revisión catastral en el municipio. No se encuentra ningún rastro de las búsquedas de *pago IBI Muro de Alcoy*, *pago IBI Banyeres* o *pago IBI Catral*, localidades sin oficinas *Suma*.

⁴⁶⁶ Según un estudio de la compañía dedicada al análisis de las Web, Statcounter, los tres buscadores más utilizados en Internet son: Google, Bing y Yahoo. En España, Google abarca el 95 % de la cuota de mercado, Bing algo más del 1,5 % y Yahoo, supera ligeramente el 1%. (<http://gs.statcounter.com/press/bing-overtakes-yahoo-globally-for-first-time>; Fecha de consulta: 10 de agosto de 2011).

⁴⁶⁷ La prueba se realizó el 10 de agosto de 2011 y, se quiere hacer constar que el dinamismo de Internet puede someter a variaciones algunas de las búsquedas realizadas tras el transcurso del tiempo.

En el buscador Yahoo! *Suma* aparece en la primera posición aunque no se encuentran referencias inmediatas a los términos *gestión tributaria*, *pago IBI Campello*, *pago IBI Muro de Alcoy*. Sí que se muestra referenciada *Suma* en quinta y octava posición en la búsqueda de *pago tributos Alicante* y *pago impuestos Alicante*.

Se concluye por tanto de este sencillo ejercicio de posicionamiento en la Web, que la marca *Suma* se encuentra en la mejor posición en los principales motores de búsqueda de Internet, pero cuando se trata de introducir términos relacionados con su actividad como gestión tributaria, pago de impuestos o de tributos concretando en los municipios, resulta muy difícil averiguar que es *Suma* la organización encargada de realizar los trámites necesarios. Esta circunstancia tendría especial trascendencia en los municipios en los que no hay una oficina de *Suma*, pues además del factor obvio de falta de presencia física inmediata, posiblemente sea dónde más difusa sea la identificación de *Suma* como ampliamente responsable de la gestión de tributos locales, por lo que no accederían con ese término directamente al buscador.

4.1.2.2 La Oficina Virtual

La página Web permite conectar con la Oficina Virtual de forma que el contribuyente puede realizar por Internet múltiples operaciones, sin tener que desplazarse a las oficinas.

En la entrada a la ventana de la Oficina Virtual se describen tanto las operaciones que se pueden realizar virtualmente como los requerimientos técnicos para poder instalar el software necesario para trabajar a través ella.

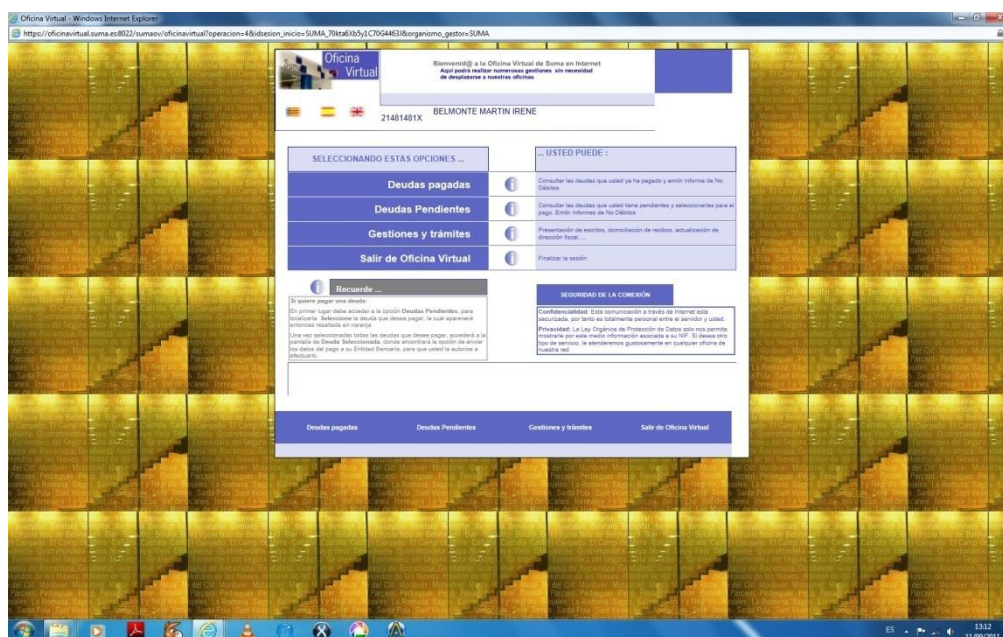


Figura XII.2 La página Web de la Oficina Virtual.

El acceso a la Oficina Virtual se realiza a través de los siguientes mecanismos de verificación (www.suma.es; Fecha de consulta: 22/08/2011):

- a) La Autoridad de Certificación de la Comunidad Valenciana (ACCV)

La generación de certificados de firma electrónica es otro de los servicios que *Suma* presta a sus clientes. Mediante convenio con la Generalitat Valenciana, y a través de la Agencia de Tecnología y Certificación electrónica, en cualquier oficina *Suma* se generan los códigos de certificados digitales de firma electrónica en nombre de la propia Generalitat. El número de certificados de firma electrónica gestionados por *Suma* presenta la siguiente progresión anual, habiéndose registrado un total de 22.740 certificados en los 6 años de aplicación del convenio.

Tabla XII.4. La evolución de los certificados de firma electrónica emitidos por *Suma* (2004-2010).

	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
Nº de certificados	7.028	7.511	5.304	3.682	2.968	2.145	1.130

Fuente: Memoria *Suma* 2010 y 2009. Servicio al contribuyente. El portal *Suma* en Internet.

La emisión de certificados de firma electrónica requiere la autenticación de la persona al que va dirigido por lo que se precisa la personificación física en la oficina con el DNI.

- b) DNI Electrónico;
- c) Autoridad de Certificación de la Abogacía (ACA);
- d) Agencia Notarial de Certificación (ANCERT);
- e) Sistema Abierto de Certificación Electrónica (ANF);
- f) Certificados Camerales (CAMERFIRMA);
- g) Agencia Catalana de Certificación (CATCERT);
- h) Firma Profesional (F. PROFESIONAL);
- i) Con las claves de acceso de cliente de las siguientes entidades financieras: CAM DIRECTO, BBVA net y La Caixa.

Una vez admitido el acceso a la Oficina Virtual, a través de un proceso de verificación (que sólo lo puede solicitar el contribuyente con su DNI) y autenticación (el código y la contraseña sólo son conocidas por el usuario del servicio), el contribuyente puede realizar las siguientes operaciones:

- a) Consulta de deudas pagadas y emisión de un informe de No Débitos
- b) Consulta de las deudas pendientes y seleccionarlás para el pago en tiempo real.
- c) Registro telemático de entrada de documentos: Presentación de solicitudes, recursos, alegaciones y otros escritos⁴⁶⁸.
- d) Domiciliación de tributos.
- e) Actualización de la dirección fiscal y modificación de datos personales.
- f) Solicitar adhesión, modificación o baja al Plan de Pago Personalizado o, la devolución del saldo a favor del contribuyente.
- g) Consulta de trámites.
- h) Pago en línea vía tarjeta de crédito, sin autenticación. La posibilidad de pago en línea con tarjeta es una novedad del año 2009 que arroja el siguiente balance:

⁴⁶⁸ Los ciudadanos pueden acceder a los documentos electrónicos a través de la Oficina Virtual. "En lo que se refiere al expediente electrónico, se han gestionado un total de 850.000 documentos escaneados (4,4 millones de páginas) como primer paso para la digitalización de los flujos de datos". Memoria *Suma* 2009. Servicio al contribuyente. El portal *Suma* en Internet.

Tabla XII.5. El pago on line con tarjeta.

	2010	2009
Recibos emitidos	4.148	940
Operaciones de pago	6.872	3.506
Justificantes de pago emitidos	11.750	4.263

Fuente: Memoria *Suma* 2010. Servicio al contribuyente. El portal *Suma* en Internet.

En lo que respecta a las facilidades lingüísticas, mediante el mecanismo de selección del idioma, en la Oficina Virtual se permite interactuar en castellano, valenciano e inglés. Consideramos este aspecto altamente relevante dado el elevado número de contribuyentes extranjeros que tiene que gestionar el organismo, que tendrían garantizada la igualdad de acceso y transparencia.

En cuanto a la seguridad, los protocolos de confidencialidad habilitan que la comunicación esté protegida, sea fiable y sea totalmente personal entre el servidor y el contribuyente. Los mecanismos de privacidad, en el respeto a la Ley de Protección de Datos⁴⁶⁹, aseguran que sólo se pueda mostrar la información asociada al NIF del contribuyente y, cuando éste necesite algún tipo de información adicional, deberá presentarse en alguna oficina.

A pesar de la expansión del servicio de la Oficina Virtual, tanto en el número de contribuyentes que acceden como en la cantidad de trámites que se pueden realizar, cabría plantearse en estos momentos si su aplicación real ha calado en los usuarios pues, por una parte, los datos expuestos distan mucho del 32% de españoles que utilizan Internet para ponerse en contacto con la Administración Pública⁴⁷⁰, pero por otro, el sistema automatizado de gestión tributaria que utiliza no precisa de una constante relación entre contribuyente y *Suma*, sino que una vez que el contribuyente ya está dentro del sistema, el acceso a la Oficina Virtual se realiza para cuestiones muy concretas.

⁴⁶⁹ La Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

⁴⁷⁰ Según los datos de Eurostat, "Information Society Statistics" sobre el porcentaje de españoles que usa Internet para relacionarse con la Administración Pública, si se considera que en la provincia de Alicante hay más 1.075.000 unidades urbanas censadas, 1.100.000 vehículos y unas 132.000 actividades económicas sujetos a los impuestos de IBI, IVTM e IAE (Manual de acogida *Suma*: 8), parece que los 59.037 accesos en 2010, quedan muy alejados del uso medio de los servicios públicos electrónicos.

Tabla XII.6 La evolución de los accesos, las consultas y las operaciones a la Oficina Virtual *Suma* (2005-2010).

	2010	2009	2008	2007
Accesos	59.037	44.823	36.796	25.865
Consultas				
Sobre deudas pendientes	32.287	27.196	20.661	11.144
Sobre valores pagados	18.426	15.420	12.049	6.874
Sobre trámites realizados	4.527	3.934	2.353	1.284
Operaciones				
Emisión certificados de pago	3.824	3.024	1.890	1.345
Domiciliaciones	2.145	896	8001	450
Modificación de datos personales	773	679	543	306
Informes de no débitos	539	436	100	-
Adhesiones al PPP	333	368	99	-
Escritos presentados	283	166	93	60
Consulta a través de Entidades Colaboradoras por referencia de Cobro	41.877	38.144	37.942	35.814

Fuente: Memoria *Suma* 2010 y 2009. Servicio al Contribuyente. El portal *Suma* en Internet.

Entendemos que para potenciar el uso de Internet, la organización ha implantado en 2011, la opción de Trámites sin Certificado con Localizador. Esta opción permite realizar una serie de trámites relacionados con un recibo en período voluntario, sin necesidad de certificado digital y sólo con el identificador del NIF del contribuyente y el localizador que figura en los recibos en voluntaria.

En conclusión, considero que la Oficina Virtual cumple meticulosamente con los principios del gobierno electrónico, y con la regulación del derecho a la información que los ciudadanos tienen en sus relaciones con la Administración Pública. Y así, aunque el uso de las NTICs por parte de *Suma*, se refleja en una mayor accesibilidad para los ciudadanos y una más ágil gestión de los tributos, la Oficina Virtual no se ha extendido ni generalizado aún su uso. Quizás, esto sea debido a que la ciudadanía sigue prefiriendo otros cauces, con incorporación de TICs o no, en los que se perciba que detrás de ese trámite o gestión existe una persona de la organización a la que se dirige.

4.1.2.3 El Call Centre o Centro de Atención al Usuario (CAU)

En consonancia con lo anterior, las Administraciones Tributarias utilizan cada vez más crecientemente la estrategia telefónica, que les ofrecen los centros de llamadas, para aumentar la eficacia y accesibilidad a la información de los contribuyentes a sus tributos, a pesar y como complemento, de los adelantos significativos en los servicios electrónicos virtuales (OCDE, 2009: 62). Por lo tanto, el caso de la Oficina Virtual, no debe considerarse un hecho particular de la idiosincrasia de los contribuyentes alicantinos, sino que más bien es una situación común al resto de organismos tributarios.

El Call Centre o Centro de Atención al Usuario (CAU) de *Suma*, ha ido también evolucionando desde sus orígenes, a finales de 2008, a partir de una tecnología VoIP⁴⁷¹ que permite ampliar los servicios que el contribuyente puede resolver a través de la Web, vía telefónica y, que se pueden complementar a través del SMS, email o fax.

Los trámites que se pueden realizar telefónicamente, serán aquellos que adaptándose a los requerimientos de la Ley 11/2007 de Administración Electrónica, no precisan de un compromiso explícito de confidencialidad y, están asociados al suministro de información y a facilitar los trámites como: a) la actualización de los datos y la dirección fiscal; b) la domiciliación de recibos; c) la solicitud de envío de recibos y justificantes de pago por correo electrónico o fax; d) la adhesión al Plan de Pago Personalizado; e) la solicitud del Fraccionamiento de Pago (en período voluntario);y, f) incluso, el pago por tarjeta de crédito/débito(en período voluntario).

⁴⁷¹ VoIP, *Voice over Internet Protocol*, es un conjunto de recursos tecnológicos que permiten que la voz se desplace por Internet. Al ser VoIP una tecnología es diferente de la Telefonía IP, siendo ésta última un servicio telefónico que utiliza este tipo de tecnología. Las principales ventajas que ofrece la incorporación de esta tecnología a los Call Center son múltiples e incluyen variadas dimensiones técnicas, si bien se pueden resumir en: a) que los agentes del Call Center pueden atender a las llamadas de los clientes desde cualquier ubicación, utilizando teléfonos VoIP con acceso a una eficaz conexión a Internet; b) que abarata los costes de la llamada; c) que facilita el control del tráfico en la red lo que disminuye el riesgo de caídas en el rendimiento de la misma; d) que su instalación no precisa de más infraestructura que un software asociado a un pequeño servidor; e) que permite la integración de Video y TPV (un datafono en el que se pueden realizar los pagos con tarjeta). Por el contrario, la extensión del VoIP está generando bastantes abusos, especialmente en el ámbito privado y sin incidencia en el público, pues permite deslocalizar, incluso a otros países, los tele operadores o personas encargadas de atender al público, pudiéndose dar el caso de desconocimiento absoluto de la realidad de la persona que efectúa la consulta.

Para ello cuenta con unos recursos humanos⁴⁷², con capacidad de dar atención en varios idiomas (inglés, alemán y francés, además del castellano y valenciano), en un amplio horario de 8 a 20 horas centralizados en un único teléfono de atención (965 292 000). El servicio telefónico, se contempla a su vez, en la Carta de Servicios de la organización, de tal forma que si no se puede atender la llamada del interesado en el intervalo de atención, el CAU resolverá su petición en menos de 24 horas laborables. Para el colectivo de contribuyentes extranjeros, éste servicio se complementa con el específico *Servicio de Atención a Extranjeros*, que también se presta a través del teléfono.

Tabla XII.7 La evolución de la utilización del centro de llamadas.

		2011	2010	2009	2008
Nº de llamadas atendidas en el CAU	213.796	184.712	179.156	167.323	Aprox. 67.000
Motivo de llamada :					
– Pagar	5.739	3.280	379	-	Sin detalle
– Emisión de recibos	-	52.125	52.554	49.507	
– Domiciliar	-	7.333	6.252	2.700	
– PPP	-	295	747	268	
– Fraccionamientos y aplazamientos	9.459	3.884	2.566	-	

Fuente: Memoria *Suma* 2012, 2011, 2010 y 2009. Servicio al contribuyente. Teléfono de atención al contribuyente

En particular, conforme a la evolución de las Administraciones Tributarias, *Suma* también ha experimentado un crecimiento extenso y significativo en el uso del centro de llamadas. Y así, a pesar del corto intervalo de implantación del programa, se pueden resaltar las siguientes evidencias asociadas a su uso, de forma que el crecimiento global en el volumen del CAU, se debe básicamente a⁴⁷³ estos factores o causas:

⁴⁷² Desde finales de 2008 y durante el año 2009, la plantilla estaba compuesta por 14 teleoperadores fijos, previendo un incremento de 8 personas en los picos de mayor frecuencia de llamadas. También el sistema permite reenviar las llamadas al personal especializado (Memoria *Suma* 2009, Servicio de Atención Telefónica 965292000).

⁴⁷³ Adaptación propia al caso de *Suma* a partir de uso particular del CAU, y de las conclusiones de la *Encuesta sobre Tendencias y Evolución del Uso de los Servicios Electrónicos para la Prestación de Servicios al Contribuyente de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico)* realizada a 23 organismos tributarios por el Centro de-Administración y Política Tributaria para el Uso de las posibilidades que ofrece la telefonía para la prestación de servicios a los contribuyentes (OCDE, 2009: 62-68).

- a) La expansión y promoción general de los centros de llamadas como un canal de servicio de las Administraciones Públicas.
- b) La percepción de complejidad de la tributación local y sus posibles modificaciones.
- c) La falta de familiaridad de los contribuyentes a los servicios electrónicos ofrecidos en la Web.
- d) El aumento, en términos absolutos, del número de contribuyentes.
- e) La asimilación de nuevas funciones por parte de la organización y que el usuario no sabe cómo gestionar.

En resumen, la expansión en el uso de la Web y la duración de las llamadas, hace prever que los contribuyentes están resolviendo ellos mismos la información simple pero, que acuden al teléfono para obtener ayuda del operador para las situaciones más complejas y datos específicos. Además, las llamadas para obtener datos específicos requieren un tiempo adicional debido a los requisitos de confidencialidad.

4.2 La tecnología aplicada al funcionamiento interno

4.2.1 La gestión de la comunicación interna (Intranet)

En primer lugar, se quiere aclarar que la gestión de la información y el conocimiento interno de la organización a partir de la aplicación de las NTICs, surge a partir de un proyecto de colaboración con la Universidad de Alicante en 2005, de forma tal que la actualización y mantenimiento de la plataforma se realiza por personal de ambas instituciones (Memoria Premio a la Gestión del Conocimiento 2007: 16).

La Intranet es el sistema de información propio al que pueden y deben acceder, todos los trabajadores de *Suma*, para la gestión del conocimiento interno de la organización a partir de su identificación como usuario y con su contraseña. La Intranet está diseñada tanto para el trabajo interdepartamental, como para tener conectadas permanentemente la red de oficinas *Suma* dispersas por la provincia con la central.

Los contenidos de la Intranet distinguen dos tipos de asuntos:

- a) Los contenidos de gestión tributaria, relacionados con las comunicaciones y las normativas para el desempeño del trabajo diario, entre los que se encuentran las opciones de:
 - a') Texto Refundido: que contiene la información de todos los procedimientos tributarios de la organización en cualquiera de su ámbito de competencia. Se actualiza anualmente, incorporando un apéndice explicativo de las principales novedades introducidas.
 - b') Ordenanzas Fiscales: archivo documental de las normativas municipales de todos los Ayuntamientos de la provincia a los que se puede accederlo tributo, por municipio o por fecha de publicación.
 - c') Enlaces directos a los sitios Web más usuales: secciones informativas en la Web, Dirección General del Catastro, Jefatura Provincial de Tráfico, Boletines Oficiales y Correos.
 - d') Buscador documental.
 - e') Accesos directos a aplicaciones informáticas
 - f') Apartado actualizado de preguntas frecuentes (FAQs) que se plantean en las oficinas y en las líneas de atención telefónica.

- b) Los contenidos de personal y secretaría: documentación y normativa relacionada con todo lo que afecta a la política de personal y con la identificación corporativa. Entre otras funcionalidades se destaca:
 - a') El directorio: sistema de identificación y búsqueda de empleados a partir de nombre, apellidos, oficina... Dispone de hipervínculos a su correo electrónico⁴⁷⁴ y proporciona información de los datos identificativos, oficina/departamento, teléfonos y fotografía.
 - b') El portal del empleado: en el que todos los trabajadores pueden gestionar de forma segura sus datos personales, profesionales, económicos de su puesto de trabajo, como actualizaciones, vacaciones, permisos, Plan de Formación a

⁴⁷⁴ Aunque la totalidad de los empleados disponen de una cuenta de e-mail interna, sólo los empleados que tienen acceso a otras organizaciones tienen el permiso para emplear la cuenta de e-mail, hacia el exterior. Esta distinción de usuarios se justifica para maximizar la seguridad y para evitar usos incorrectos de esta herramienta (Memoria Premio a la gestión del Conocimiento 2007: 27).

partir de un sistema de validación jerarquizado y de un sistema automático de generación de correos durante el proceso de solicitud.

- c) La mediateca para ubicar en distintos repositorios información de interés de la organización como presentaciones Power Point, identidad corporativa, anuncios en radio y televisión o clips en Flash.



Figura XII.3 Imagen de la Intranet de *Suma*.

El uso de la Intranet está muy extendido, al constituir una herramienta fundamental para el conocimiento interno de la organización. El sistema está configurado de forma tal, que posibilita un sistema de registro las entradas realizadas.

La información contenida en la Intranet, se mantiene y gestiona por el origen de la misma y, son los responsables de los departamentos y las unidades los administradores del proceso de generación, publicación, mantenimiento y caducidad la misma aunque existen diferentes niveles de autonomía en la publicación final de cada información, dependiendo de su tipo, alcance y características. La incorporación de la

información se da a conocer por un sistema triple de notificación: mediante la página de novedades, una entrada en la Agenda de la Intranet o un Aviso.

La extensión del uso de la Intranet en las organizaciones, y en concreto en *Suma*, implica asimilar las TICs en el diseño del objetivo de la gestión del conocimiento de forma que, se comprenda a la información como un elemento básico en el desarrollo exitoso de su proceso productivo. En particular, la Intranet beneficia a los trabajadores (porque disponen de la información precisa y fiable para su trabajo, confiando además que la información que generan contribuye al del resto de compañeros, siendo parte y estando comprometidos con el proceso), a sus usuarios (pues la actualización constante de información converge en única interfaz que proporciona a los clientes la información oportuna) y, a la propia organización (que optimiza sus recursos humanos y materiales en el ahorro de costes de capacitación y apoyo técnico aglutinando e identificando los flujos de información).

4.2.2 El sistema integrado de gestión tributaria (Gesta)

El aplicativo informático interno y propio que utiliza *Suma* para la gestión de tributos locales (*Gesta*)⁴⁷⁵, comienza a desarrollarse en 1996 con el propósito de adaptarse y facilitar la consecución de los objetivos de la organización, a partir de la experiencia de una versión anterior.

⁴⁷⁵ Aunque la Ley de Propiedad Intelectual (recogida en el RD legislativo 1/1996, de 12 de abril), reconoce en su Título VII la protección de los derechos de autor asociados a los programas de ordenador originales, *Suma* no ha procedido al registro del derecho derivado del producto *Gesta*, al no considerar oportuno el depósito y publicación del código fuente del aplicativo en ningún organismo de propiedad intelectual (Memoria Premio Gestión del Conocimiento 2007:18). En cualquier caso, consideramos importante e imprescindible la protección intelectual de la autoría del aplicativo. La protección vía registro, no es más que una de aquellas posibles que reconoce la Ley citada anteriormente, como también reconoce la publicación en una revista o el auto envío por correo postal, que suponen abrir la invención y su conocimiento asociado al público en general. Por ello, si lo que se pretende es mantener el monopolio y secreto de la invención al tiempo que salvaguardar el derecho de primera creación, recomendamos la protección de la autoría a través de un notario. El alzamiento notarial dará fe pública del autor, de la fecha de creación inicial mediante prueba así como de las sucesivas modificaciones que se hayan y se vayan incorporando, al ser un aplicativo en constante adaptación y transformación. Además, que este documento notarial puede ser de gran importancia y relevancia en las operaciones de licencia y cesión con otros organismos.



Figura XII.4 Imagen de *Gesta*, aplicativo de Gestión Tributaria.

Gesta se configura en una única base de datos⁴⁷⁶, basada en el contribuyente que abarca todos los procedimientos en relación con las propiedades o actividades sujetos a imposición⁴⁷⁷. El diseño de su menú principal contiene las opciones: 1. General; 2. Gestión IBI; 3. Gestión IAE; 4. Gestión IVTM; 5. Gestión otros; 6. Recaudación; y, 7. Área económica, que dan cobertura a la totalidad de las actividades de gestión, recaudación e inspección de los tributos municipales y de las sanciones de tráfico.

El sistema de información pivota sobre la *gestión integral del contribuyente*, que permite el acceso a toda la información tributaria, desde el nacimiento del hecho imponible hasta la finalización del proceso, relacionada con el contribuyente. Por ello,

⁴⁷⁶ La BdD de *Suma*, contiene 800 millones de registros, más de 7.000 programas, casi 5 millones de líneas de código, 2.235 formatos de pantalla, 833 formularios de salida y, se realizan casi un millón de transacciones cada jornada. (Memoria Suma 2010 y 2009, Recursos técnicos, Evolución de diversos parámetros de la actividad informática).

⁴⁷⁷ El diseño de *Gesta* integra dos estructuras básicas: el contribuyente y el territorio. El sistema permite, por un lado, separar la figura del contribuyente de la del sujeto pasivo (el contribuyente como persona que soporta la carga tributaria y el sujeto pasivo como la responsable de cumplir con las prestaciones tributarias) y, por otro gestionar conjuntamente y en un mismo entorno pero con posibilidad de desagregación, la información del contribuyente que corresponde a varios organismos como: Diputación, municipios, mancomunidad...

desde la primera pantalla se puede acceder a la siguiente información del interesado: datos personales, bienes y relaciones (cónyuge, representante, empleado-empleador, persona de contacto, etc.), deudas pendientes, valores pagados o de baja, notificaciones realizadas y pendientes, expedientes ejecutivos, recursos resueltos o pendientes y otras.

Conforme a esta idea de gestión integral del contribuyente, la configuración pretende resolver la mayor parte de los problemas tributarios del contribuyente en una única visita, para lo que considera los siguientes criterios (Suma, Manual de acogida, 2008):

- a) La ventanilla única: desde cualquier punto de atención o puesto de trabajo, se dispone del acceso necesario para poder atender al contribuyente. Además, dado que *Suma* apuesta por la *gestión en el acto* del máximo de asuntos tributarios, la aplicación *Gesta* debe ayudar al empleado a resolver el máximo número de procedimientos para el contribuyente en una única visita, conforme a una visión tributaria global.⁴⁷⁸
- b) La agilidad del procedimiento: el sistema de información ha desarrollado una serie de herramientas que permiten que una vez iniciada la gestión de un contribuyente, ésta no se detendrá hasta que quede solucionado en su totalidad, siguiéndose todas las fases del procedimiento a través de un hilo conductor, sin más demoras que las que propias de los plazos que se establecen como garantía para el contribuyente.
- c) Los procedimientos masivos/selectivos: la automatización de los procesos tributarios facilitan las actuaciones a nivel masivo ⁴⁷⁹y permiten que el gestor se dedique a las actividades cualificadas que requieren un tratamiento selectivo.

⁴⁷⁸ El empleado para poder llevar a cabo la *gestión en el acto*, tendrá a su disposición los siguientes medios: a) La formación precisa prevista en el Plan General de Formación; b) La documentación necesaria sobre procedimientos (en Texto Refundido o Circulares); c) La documentación sobre el funcionamiento del aplicativo en los manuales de usuario y las comunicaciones; y, d) La información sobre la estructura de la organización, que le permite conocer los departamentos y áreas responsables de cada gestión (Manual de acogida, Suma 2008: 28).

⁴⁷⁹ El concepto de procedimiento masivo, se aplica a la actuación tras el apremio definitivo de los valores de una voluntaria o la recepción de un cargo en la vía ejecutiva que, de forma sistemática y automática encadena las siguientes actuaciones: emisión de avisos de la providencia de apremio, emisión de notificaciones de la providencia de apremio, publicación en boletines oficiales, acumulación de expedientes, notificación de requerimiento de bienes previa al embargo, información y embargo de saldo en entidades financieras, alzamiento automático de embargos, notificaciones de embargos de cuentas en

- d) El seguimiento y el control: este instrumento permite tener continuidad en la gestión del contribuyente ya que todas las operaciones y accesos quedan grabadas en el sistema. No existe la posibilidad de eliminar la información o los históricos, estando disponible la información completa para toda la organización evitando las discontinuidades en el tratamiento de los contribuyentes sin necesidad de registrar o producir la información más que una vez. En cuanto al control: se aseguran los mecanismos de autenticación, quedan registradas todas las operaciones y la asignación de perfiles permite dotar a cada usuario o grupos de usuarios de funcionalidades específicas.
- e) Las facilidades de pago: se integra desde esta tecnología, la posibilidad de las facilidades de pago.
- f) La actualización permanente de la información: la información se mantiene actualizada en el mínimo tiempo posible, tanto a nivel de domicilios fiscales, como de gestiones (cambios de titularidad de bienes o transmisión diaria de cobros).
- g) El sistema de los permisos y de las competencias: las funcionalidades responden a un permiso/firma escaneada para conseguir la mayor agilidad en la resolución de trámites.
- h) El sistema de las notificaciones: se realiza el tratamiento de correo devuelto (código de barras) y, se captura la imagen de acuse de recibo, que queda integrada en el sistema.

La principal ventaja de este alto nivel de integración, es que todos aquellos impuestos que estén interrelacionados están gestionados por el mismo procedimiento administrativo, y que todos los impuestos correspondientes a un mismo contribuyente son agrupados, reduciendo así el coste administrativo.

Así, la aplicación tecnológica *Gesta*, gira alrededor del concepto cliente/contribuyente con el propósito de lograr los siguientes objetivos generales (ANDARIAS, 2009: 3-5 <http://www.epractice.eu/en/print/291957>, traducción propia):

entidades financieras, embargo de devoluciones de IRPF, IVA y sociedades, información de sueldos, salarios y pensiones, información de vehículos, información de registro central de índices.

- a) Reducir el *tiempo de vida del impuesto*, lo que influirá en los presupuestos municipales.
- b) Mejorar la eficiencia, pues reduce errores, evita duplicidades, almacena imágenes e integra la cartografía digital.
- c) Facilitar el desarrollo de multi tareas por el personal, permitiendo compartir los conocimientos e información entre todos los empleados.
- d) Simplificar la obligación de pago a los contribuyentes.

La Bdd *Gesta* está configurada de forma que, asigna a cada trabajador un conjunto de permisos individuales, dependiendo de la tarea que vaya a realizar. Es el departamento de Organización quien gestiona los permisos de utilización y particulariza los accesos, otorgando una identificación específica para cada uno de los trabajadores autorizados (Palabra de Paso, Usuario, Opciones de Menú y Accesos).

El uso efectivo de esta Bdd por el personal, se desarrolla a su vez, conforme al cumplimiento de los siguientes principios:

- a) *Cohesión y transparencia.* El diseño de competencias del aplicativo habilita, automáticamente, la firma manual y digital de la persona responsable de la operación en los documentos que deban imprimirse. La integridad de la información tributaria queda asegurada por la misma estructura de la Bdd, por los informes de cuadro que se ejecutan periódicamente, y por la transparencia con que el aplicativo está diseñado para que todos los elementos vean la información.
- b) *Seguimiento y control.* Toda operación que se realiza en el aplicativo, queda registrada por el usuario particular que la realiza. Todos los empleados de *Suma* requieren una autenticación basada en una tarjeta criptográfica con certificado para acceder al sistema.
Cada aplicativo tiene su propio sistema de validación, que configura los perfiles de usuario. Los aplicativos disponen de un sistema *Log*, de tal forma que queda registrada la identidad de los usuarios, fecha y hora en que se realizan las transacciones o se publica la información del seguimiento.

- c) *Seguridad, cuantificación y rendición de cuentas.* En algunos casos especiales, se prevé que dos empleados realicen la operación conjuntamente en un esquema de chequeo o doble validación. Se conserva un histórico de las operaciones realizadas conforme al orden cronológico, pues ni se eliminan ni se borran los registros. La salvaguarda de la información, se realiza a su vez, a través de mecanismos de seguridad como: discos espejo y robots de cartucho que realizan de forma espontánea copias de seguridad automáticas diariamente de toda la información tributaria y documentación electrónica. Una copia de esa información es trasladada a otra instalación. El edificio central dispone de un grupo electrógeno, que alimenta un sistema interrumpido de baterías que da autonomía ilimitada en caso de corte de suministro eléctrico. De esta forma se mantiene una perspectiva temporal de las operaciones, lo que facilita la elaboración de estadísticas periódicas.

En definitiva, *Gesta* constituye uno de los grandes logros y pilares sobre los que se sustenta el éxito del modelo de funcionamiento de *Suma*. Su progreso no se basa sólo en la capacidad y tratamiento de la información tributaria sino, también y especialmente incorporando como valor añadido, el cómo lo hace, resaltando y centrándose en la figura del contribuyente, que simplifica el extenso tratamiento de la gestión tributaria. Este software forma parte del propio Know How de *Suma*, que lo ha incorporado en sus procesos intercambio de buenas prácticas con otras organizaciones.

Por otra parte, también resulta importante destacar, que esta BdD se ha creado en el entorno de un Organismo Autónomo Provincial con capacidad para establecer convenios tecnológicos y de investigación con otras instituciones. Prácticamente sería imposible para un Ayuntamiento, incluso para aquellos de mayores dimensiones de la provincia, crear, desarrollar y mantener un aplicativo informático como el de *Gesta*. La delegación de competencias de las Entidades Locales en el organismo provincial, genera no sólo una serie de economía de escala de carácter tecnológico, sino que también estimula el despliegue de potencialidades de la tecnología.

4.2.3 El sistema integrado de cartografía digital

Posiblemente una de las principales particularidades que aporta el software de *Suma*, es la incorporación de un sistema integrado de cartografía digital, que visualiza

las distintas opciones a partir de información alfanumérica (GONZÁLEZ, GASCÓ y LLOPIS, 2007:860). Este software que se denomina *Latino Server*⁴⁸⁰, se desarrolla a partir de la empresa *Geonet Territorial SA*, propiedad de *Suma*, que permite por un lado, comparar la cartografía visual de las propiedades registradas con la información que suministran las fotografías aéreas, detectando así las posibles irregularidades y/o fraudes que se puedan haber cometido. Por otra parte, esta innovación tecnológica almacena la cartografía en una Bdd central, para luego enviarla a cada terminal en un formato contextualizado, facilitando así su uso y tratamiento por personal no especializado en tareas informáticas.

En definitiva, considero que, el sistema integrado de cartografía digital, en la medida que suministra información fidedigna y actualizada de alto nivel, potencia la eficiencia del servicio que presta *Suma* a sus Ayuntamientos, pues en muchos casos, por sí mismos no tendrían acceso a esa información contrastada y objetiva. Por otra parte, el sistema es clave por su *usabilidad* para los empleados, precisamente por la simplicidad, la seguridad, la facilidad, la adaptabilidad a los usuarios y la actualización de su información.

4.3 La tecnología aplicada a los Ayuntamientos (*Gestanet*)

A nivel externo, *Suma* ofrece a los Ayuntamientos y a otras Entidades que delegan su gestión tributaria, una Base de Datos que les permite consultar y realizar operaciones de intercambio de la información, de forma actualizada y permanente, sobre el desarrollo de las actividades tributarias municipales que realiza la organización matriz.

De esta forma, *Suma* ha elaborado esta aplicación, denominada *Gestanet*, a los Ayuntamientos para conectarse en directo (24 x 7, 24 horas al día 7 días a la semana) a través de la dirección de Internet <https://gestanet.suma.es/>, con su base tributaria para seguir, en cualquier momento, la evolución de su recaudación, sus cuentas de gestión, su facturación, temas de multas, la consulta en línea de expedientes, las actividades que son y están siendo gestionadas así como la información sobre sus contribuyentes.

⁴⁸⁰ El software *Latino Server*, ha sido desarrollado con recursos propios, tanto humanos como materiales, utilizando la tecnología. NET y se integra dentro del aplicativo de *Suma* vía Active X y Visual C++ (GONZÁLEZ, GASCÓ y ANDARIAS, 2007: 108).



Suma
GestaNET

Organismo activo: AYUNTAMIENTO DE ORIHUELA

Consulta de valores

Inicio > Consulta de valores > Contribuyentes > Valores

Contribuyente:

CL MARQUES DE ARNEVA 1

3300 99 ORIHUELA ALICANTE

Consulta de valores

Objetos tributarios

Gestión mensual

Descarga productos

Multas de tráfico

Salir de la aplicación

Valor	Zo	Ejer	Importe Ppal	P	Sit.	Fecha	Objeto Trib.
2006-099-IV-01-A-R-013102	21	2006	61,20 V PE	-----			RENAULT RVI MASTER
2006-099-IV-01-A-R-013093	21	2006	120,65 V PE	-----			NISSAN ATLEON.110
2006-099-IV-01-A-R-013092	21	2006	6,40 V PE	-----			PEUGEOT VIVACYTY 50
2006-099-IV-01-A-R-013091	21	2006	106,20 V PE	-----			CITROEN JUMPY 19D C.CF.9PZA
2006-099-IV-01-A-R-013090	21	2006	61,20 V PE	-----			OPEL CORSA
2006-099-IV-01-A-R-013089	21	2006	106,20 V PE	-----			OPEL COMBO
2006-099-IV-01-A-R-013088	21	2006	106,20 V PE	-----			FIAT FIORINO PAN L 7D
2006-099-IV-01-A-R-013087	21	2006	61,20 V PE	-----			OPEL CORSA
2006-099-IV-01-A-R-013086	21	2006	106,20 V PE	-----			CITROEN BERL19D COMBI X
2006-099-IV-01-A-R-013085	21	2006	106,20 V PE	-----			SEAT INCA 1.9 D.
2006-099-IV-01-A-R-003106	21	2006	6,40 V PE	-----			PIAGGIO VESPINO
2006-099-IV-01-A-R-003105	21	2006	61,20 V PE	-----			PEUGEOT PARTNER
2006-099-IV-01-A-R-003104	21	2006	18,05 V PE	-----			OPEL CORSA
2006-099-IV-01-A-R-003103	21	2006	106,20 V PE	-----			CITROEN XSARA 20 HDI
2006-099-IV-01-A-R-003102	21	2006	106,20 V PE	-----			CITROEN XSARA 20 HDI
2006-099-IV-01-A-R-003101	21	2006	106,20 V PE	-----			OPEL CORSA C
2006-099-IV-01-A-R-003100	21	2006	40,30 V PE	-----			MATHIEU-YNO AQUADYNE 2500
2006-099-IV-01-A-R-003099	21	2006	40,30 V PE	-----			MATHIEU-YNO AZURA
2006-099-IV-01-A-R-003098	21	2006	171,50 V PE	-----			IVECO ML150E18K
2006-099-IV-01-A-R-003097	21	2006	61,20 V PE	-----			PEUGEOT PART COMBIESP

Ver más valores

Figura XII.5 La imagen de *Gestanet*.

La entrada en el portal Web, precisa de la aplicabilidad de la certificación como Ayuntamiento por la Agencia de Certificación de la Comunidad Valenciana, que asegura la autenticación del cliente. El acceso está restringido pues, a aquellos usuarios autorizados por *Suma*, minimizando así la posibilidad de suplantación. Además, el sistema de información cumple con la prolija normativa de la Ley Orgánica de Protección de Datos, al tiempo que garantiza la transparencia y accesibilidad.

Las acciones que el Ayuntamiento puede realizar a través de *Gestanet* son básicamente las siguientes: la consulta de valores, de los objetos tributarios, de la gestión mensual, la descarga de productos de facturación, el seguimiento de multas de tráfico, la tramitación de sanciones administrativas y la consulta de informes.

El Ayuntamiento puede acceder a la información que necesita a partir de la consulta del contribuyente, de los tributos o de un número fijo (que es el número de recibo que se emite y permite conocer el historial). En cualquier caso, la aplicación sólo habilita operar con los contribuyentes que están dados de alta en el municipio pues la

BdD se ha gestionado conforme a un programa de *gestión de perfiles* que permite al sistema asignar a cada usuario o grupo de usuarios funcionalidades específicas.

El uso creciente de *Gestanet*, está asociado al continuo aumento de la delegación de competencias de los Ayuntamientos en *Suma*, y a la oferta de nuevos productos.

A través de *Gestanet*, los Ayuntamientos a su vez pueden emitir los recibos para el cálculo de sus tributos, y además, conocer sus ingresos por la gestión tributaria delegada a *Suma*, que se desglosan en:

- a) Los ingresos por la recaudación en la vía ejecutiva, que se plasman en la BdD conforme se va recaudando.
- b) La cuantía de los anticipos durante los 9 meses de duración del período voluntario. El ingreso por los anticipos se realiza a finales de cada mes.
- c) Los ingresos correspondientes a la puesta al cobro en los dos períodos importantes de voluntaria que vienen a corresponder con mayo y septiembre.
- d) Durante el año 2010, 720 usuarios de 183 organismos usan esta herramienta on line para obtener información de carácter tributario, de forma inmediata y actualizada (Memoria 2010, apartado 6.1 Servicios a los Ayuntamientos).

Suma considera a *Gestanet*, como un aplicativo vivo que necesita un constante proceso de mejora y, que planifica a partir de las sugerencias y quejas de los usuarios transmitidas a partir de los procedimientos Web de quejas o sugerencias, entrevistas y las visitas periódicas que sus técnicos realizan con los responsables tributarios de los municipios.

En teoría, *Gestanet* se configura como un vínculo para permitir a los Servicios de Recaudación y Tesorería de los Ayuntamientos así como a los servicios económico-financieros de las entidades delegantes, conocer el estado de tramitación de los tributos y de sus ingresos de derecho público, con tal precisión como si lo estuvieran realizando directamente. Aunque las evidencias y los datos empíricos avalan el buen servicio del aplicativo (tan sólo basta recordar que las experiencias colaborativas se centran en la adaptabilidad de *Gesta* a otros organismos tributarios y la notable valoración del servicio por sus usuarios), a raíz de las encuestas realizadas a los Ayuntamientos de la provincia, también se detectan algunas quejas relativas a complejidad y, finalmente, en

la práctica, el usuario sólo acaba utilizando lo que realmente necesita para su quehacer diario, escapándosele muchas otras utilidades que tiene asociadas. Por ello, se recomienda que los cursos de formación vayan expresamente dirigidos a las personas que vayan a utilizarlo.

4.4 Las características de la madurez del gobierno electrónico en Suma

Para finalizar este capítulo, analizaré la valoración del grado de implantación del gobierno electrónico en *Suma* a partir de la comprobación del cumplimiento de los ítems que caracterizan a cada una de las fases del mismo, a saber: a) la presencia; b) la interacción; c) la transacción; y, d) la integración. Considero que, al margen de las apreciaciones cuantitativas sobre el grado de implantación del gobierno electrónico, la evaluación metodológica cualitativa ha de tomar como elemento primordial la comunicación bidireccional entre Administración Pública y ciudadano, pues la falta de interacción de la comunicación, constituye el mayor peligro del uso de las TICs en la Administración Pública.

Tabla XII.8 La valoración del gobierno electrónico en *Suma*.

Fase y características de la madurez en el gobierno electrónico		✓ Valoración en Suma
Presencia I	<p>Información que describe el organismo, los servicios que ofrece y funcionamiento.</p> <p>Referencia a los puntos de contacto.</p>	✓ Objetivo ampliamente superado pues el mapa Web está diseñado para una rápida comprensión del funcionamiento del organismo.
Interacción	<p>Combina los mecanismos tradicionales de obtención de la información con los servicios en línea para la prestación de servicios.</p> <p>Facilita la descarga de formularios.</p> <p>Aplicación del principio de entrada común: se elimina la necesidad que la ciudadanía comprendan las estructuras de gobierno para acceder a los servicios públicos y, se realiza la primera instancia de transacciones de alto volumen.</p>	<p>✓ Combina la oferta de servicios a través de la Web, la Oficina Virtual y la telefónica.</p> <p>✓ En Oficina Virtual.</p> <p>✓ La fuerte campaña publicitaria ha asociado la gestión tributaria local con <i>Suma</i>, lo que ha ayudado a la consecución del objetivo. De hecho, los estudios de Sigma 2 y CIDES, revelan que la mayor parte de la población lo reconoce. La ciudadanía percibe que para el pago de sus impuestos locales debe dirigirse a <i>Suma</i>.</p>

Transacción	<p>Permite la cumplimentación y envío de formularios, con acuse de recibo de la Administración Pública.</p> <p>Posibilidad de realizar pagos.</p> <p>Posibilidad de validación de documentos.</p> <p>Acceso a bases de datos, etc.</p> <p>La ciudadanía puede también acceder a los servicios a través de otros canales de envío (en línea, las tecnologías inalámbricas o la PDA).</p> <p>Se minimiza la necesidad que la ciudadanía entienda las estructuras de gobierno pues se incrementan los servicios compartidos y la colaboración entre agencias.</p> <p>Personalización y generación de valor en la prestación del servicio.</p>	<p>✓ En la Oficina Virtual.</p> <p>✓ A partir de múltiples canales: presencial, teléfono y Oficina Virtual con tarjeta. Además de banca electrónica.</p> <p>✓ A partir de un código de verificación que permite otorgar al documento enviado a través de Internet la categoría de copia original.</p> <p>✓ Objetivo conseguido a partir de la aplicación de Gestanet.</p> <p>✓ Se permite. Además del servicio telefónico (CAU).</p> <p>✓ Fuerte asociación entre tributos locales y <i>Suma</i>.</p> <p>✓ En la Oficina Virtual (personalizado e inmediatez de servicios electrónicos).</p>
Integración y transformación	<p>Los múltiples canales de prestación de servicio, están implantados y se exploran nuevas formas de prestación de servicios.</p> <p>Interfaz perfecta y modelo integrado de prestación de servicios que modifica las tradicionales relaciones entre los ciudadanos, empresas y gobiernos.</p> <p>Desaparece el concepto de gobierno electrónico para ser simplemente el gobierno.</p>	<p>✓ Efectivamente, la incorporación de más servicios automatizados es continua.</p> <p>✓ La brecha digital, aunque cada vez menor, todavía no permite la existencia de una interfaz perfecta.</p> <p>✓ No se ha conseguido en ningún ámbito de la Administración Pública.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre tendencias y evolución del uso de servicios electrónicos tributarios para la prestación de servicios al contribuyente, OCDE, 2009: 96-97

Por tanto, *Suma* consigue alcanzar las etapas del gobierno electrónico, para la relación de sus clientes con la organización⁴⁸¹. Si bien, la última etapa de integración y transformación está muy incipiente aún, aunque, tras una revisión de las Webs de las otras organizaciones con la misma finalidad, consideramos que en un grado muy superior al de la media de las Administraciones Electrónicas tributarias locales, que apenas superan la fase tercera de bidireccionalidad⁴⁸².

Para concluir, la tecnología sólo es eficiente si se utiliza por un personal bien formado, y que lo incorpora de forma natural en el funcionamiento de la organización (GONZÁLEZ, GASCÓ y LLOPIS, 2007). De hecho se ha considerado que los tres pilares del modelo de *Suma* eran la tecnología, el personal y la organización (ANDARIAS, GONZÁLEZ Y GASCÓ, 2007). La tecnología de *Suma* aplicada a su entorno tributario local, tendrá éxito en su cometido siempre y cuando cumpla con los siguientes principios: a) ahorro tiempo, en la medida que permita reducir el ciclo de vida del impuesto; b) eficiencia, evitando duplicidades y errores en los datos y recibos, minimizando los plazos de solución, incorporando la cartografía digital, etc.; c) desarrollo de tareas multinivel por el personal mediante un sistema integrado de información que pivota sobre el contribuyente y, que permita la aplicación efectiva de la ventanilla única; d) incorporarlas facilidades de pago on line a partir de todos los sistemas que integran las nuevas tecnologías (evitando los desplazamientos y la pérdida de tiempo para el contribuyente), y ; d) modernidad, pues incorpora el valor añadido que genera la confianza en los contribuyentes además, de un posible sentimiento de orgullo por parte de sus empleados por el trabajo bien hecho y las facilidades que aportan a la prestación del servicio público.

⁴⁸¹ Me ha resultado curioso comprobar que los profesores González, Gascó y Llopis de la Universidad de Alicante en su estudio *E-Governmet Success: some principles from the Spanish case*, han llegado a la misma conclusión utilizando el enfoque de fases de-Gobierno electrónico: “Suma ha completado todas las fase de-Gobierno electrónico... no sólo es una Web informativa, es transaccional y también operacional” (traducción propia) (GONZÁLEZ *et al*, 2007:862).

⁴⁸² En cualquier caso, quisiéra resaltar que el sector público español en general y, los organismos tributarios en particular, han y están realizando un importante esfuerzo para mejorar en la aplicabilidad de las TICS. Así en 2012, España se sitúa en tercer lugar entre los líderes emergentes de e-Gobierno con un índice de 0,7770, por detrás de los 25 líderes natos y, de Austria e Islandia (UNITED NATIONS, 2012: 12).

CAPÍTULO XIII. LA CALIDAD EN LA ORGANIZACIÓN

1. El panorama de la calidad en las Administraciones Públicas

Está generalmente admitido que, la introducción de la cultura de la calidad en la gestión pública, surge de la tendencia de asimilar del sector privado, la metáfora del servicio al cliente. La popularización de este fenómeno, claramente incrustado en las primeras teorías de la Nueva Gestión Pública, entre la que se considera como de referencia la obra de PETERS y WATERMAN (1982), *En busca de la Excelencia*, conecta la idea de la excelencia con el hecho que las empresas se comprometan a cumplir una serie de requisitos, que pivotan sobre el principio de orientación al cliente (VILLORIA, 1997: 146). El sector público asimila estas tendencias a su gestión⁴⁸³ y así, la OCDE reconoce en 1987 que “la principal preocupación de casi todos los gobiernos de la OCDE es mejorar las relaciones entre las Administraciones y el público (...) Esta reforma se puede resumir así: abandonar la noción de relación entre administrador y administrado para considerar que la administración es un servicio cuyo cliente es el público” (OCDE, 1988:17). Pero en cualquier caso, el cambio de paradigma de la Administración en su relación con su público, se desarrolla de manera paralela con el cambio operado en el comportamiento de la ciudadanía, así “los ciudadanos cada vez más educados, informados y críticos desean servicios de mayor calidad, procedimientos administrativos más eficientes y, que sus opiniones y puntos de vista sean considerados en los procesos de decisión”⁴⁸⁴ (OCDE, 2006:46).

De esta forma, dado que la mera prestación del servicio ha dejado de ser suficiente, la gestión pública ha de enfrentarse constantemente a nuevos desafíos,

⁴⁸³ Aunque puedan existir diferencias evidentes entre el ámbito privado y público, relacionados con la gestión de la calidad sobre cuestiones tales como los principios, los valores, los objetivos, el hecho es que comparten la visión macro, dado que su contexto, la finalidad y los desafíos a los que deben enfrentarse son comunes, a saber: mejorar la competitividad y maximizar el bienestar (la satisfacción del cliente). Por todo ello, no resultaría adecuado diferenciar entre una preocupación por la calidad en el mundo empresarial y otra, en el ámbito público, sino que más bien, los desvelos e intereses son compartidos (GONZÁLEZ DE DIOS, 2000: 323).

⁴⁸⁴ Para “escuchar la voz del cliente”, el modelo post-burocrático dispone de un variado elenco de instrumentos: las encuestas, las entrevistas, el uso del e-mail para enviar y/o recibir información, los ombudsmen o defensores del cliente, los teléfonos gratuitos, los buzones de quejas y sugerencias y otros mecanismos de búsqueda de contacto directo con los usuarios de los servicios... (OSBORNE Y GAEBLER, 1994: 255-257).

consecuencia de las crecientes expectativas de la ciudadanía⁴⁸⁵. Las respuestas a estas demandas y el cuestionamiento de la Administración Pública como institución eficaz, hacen necesario ampliar la perspectiva tradicional y, desarrollar los conceptos de *Administración receptiva*⁴⁸⁶ (VILLORIA, 1997) y *Administración abierta*⁴⁸⁷ (OCDE, 2006) en el marco de la gestión de la calidad. Con esta propuesta, se pretende dignificar el trabajo de la Administración Pública, y, rescatar en y para ella, los valores de eficiencia y satisfacción de los usuarios de los servicios.

En definitiva, se acepta que, la irrupción del paradigma del cliente en la Administración Pública va más allá de una mera opción técnica y, que tiene también un importante alcance político en cuanto establece unas reglas de juego, y un modelo de relación entre los ciudadanos y la Administración (LOSADA, 2008: 49). Coherentemente, los valores inspiradores en la actuación de las Administraciones Públicas para una sociedad tan caracterizada por su complejidad son: a) el compromiso con el servicio a la ciudadanía; b) la orientación a objetivos y resultados; c) la transparencia y la ética pública, d) la coordinación y cooperación; y, e) la responsabilidad y uso racional de los recursos públicos (CARTA DE COMPROMISOS CON LA CALIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS, 2009).

⁴⁸⁵ Lo que los ciudadanos esperan de la Administración Pública es: a) que el sistema administrativo sea comprensible; b) que responda a sus necesidades; c) que su relación con la Administración se realice en las condiciones favorables; d) que pueda participar más activamente en la gestión administrativa y en su construcción; e) que pueda aumentar el control sobre ésta; f) que se rompa la jerarquización de las relaciones entre ciudadanos y administración (OCDE, 2006).

⁴⁸⁶ El concepto *Administración receptiva* se basa en un cambio de modelo cultural en funcionamiento de las organizaciones que recoge la sensibilidad para aprender y la observancia del entorno (Teoría del aprendizaje social) con la finalidad de mejorar sus resultados considerando las normas democráticas y, que conllevan una pluralidad de actuaciones como: diversificación, reforzamiento de la responsabilidad y compromisos, mayor participación de los clientes, comunicación bidireccional, renovación, aplicación de TICs... La influencia de este concepto se extiende a la mejora continua y a la *gestión de la calidad total* (VILLORIA, 1997: 133).

⁴⁸⁷ Una Administración Pública para poder ser calificada de abierta, debe cumplir con al menos tres requisitos. Primero, *transparencia* (que se relaciona con el concepto de rendición de cuentas) para que las acciones y, los responsables de ellas, puedan estar sometidas a la valoración por parte del público. Segundo, *accesibilidad*, para que los servicios públicos y la información sobre los mismos llegue fácilmente a los ciudadanos, potenciando mecanismos de simplificación administrativa o la ventanilla única. Tercero, *receptividad* ligada, por un lado a la capacidad de responder a nuevas demandas, ideas y necesidades y, por otro, con la oportunidad de participar en el proceso decisorio (OCDE, 2006). Complementariamente, el informe de Naciones Unidas sobre el gobierno abierto (2012) justifica la implantación de un gobierno abierto sobre la transparencia, colaboración, participación y ciber ciudadanía (CONCHA y NASSER, 2012).

En definitiva, la gestión de la calidad no puede ni debe implicar el ajuste a un conjunto de directrices tecnocráticas, sino que debe ir más allá abarcando también a la dimensión política.

Así, aunque coexisten diferentes interpretaciones del concepto de calidad, y de hecho éste ha ido evolucionando conforme se han ido rediseñando sus objetivos⁴⁸⁸, en las organizaciones públicas actuales, se aplica a la dimensión de *excelencia*, de forma que más que una técnica de gestión es una filosofía sistémica que asume una cultura organizativa “que responde a los principios de: orientación a resultados y al ciudadano/cliente, liderazgo y coherencia, gestión por procesos y hechos, desarrollo e implicación de las personas, aprendizaje, innovación y mejora continua, desarrollo de alianzas, transparencia, participación y responsabilidad social” (Agencia Estatal de Evaluación y Calidad⁴⁸⁹). En definitiva, aunque la definición de calidad resulta variada y compleja, la clave de la misma reside en la óptica de los clientes, “quienes viven la calidad como la diferencia entre lo que perciben y sus expectativas y deseos” (ÁLVAREZ MARTÍN, 2001: 381).

Para satisfacer las premisas que establece la cultura de la excelencia, en general, los planes de calidad diseñados por las Administraciones Públicas establecen tres ejes de referencia: la regulación de las Cartas de Servicios, la promoción de la autoevaluación de las unidades y, la creación de los Premios a la calidad y a las Mejores Prácticas (GONZÁLEZ DE DIOS, 2000: 327).

En cualquier caso ya se ha advertido que “no se puede convertir al ciudadano en el centro de los servicios públicos sin un impulso político creíble para la ciudadanía, y mantenido en el tiempo, que permita remontar la tendencia dominante de confortable utilitarismo” (OLÍAS DE LIMA, 2003:15) en las que las Administraciones Públicas podían esconderse en un denso entramado reglamentario que restaba iniciativa creativa a sus componentes.

⁴⁸⁸ De forma resumida, la evolución histórica de la calidad y su influencia en la gestión pública ha seguido la siguiente secuencia. Se parte de una preocupación por el control de calidad orientado hacia la mejora de la prestación del producto o servicio final, que evoluciona hacia el modelo de aseguramiento y cumplimiento de los requisitos diseñados a priori (de un enfoque reactivo a un planteamiento proactivo) para, por último, desembarcar en el modelo de la calidad total y la excelencia, con todas las implicaciones que conlleva (JUANES y BLANCO, 2001: 9).

⁴⁸⁹ http://www.aeval.es/es/calidad_de_los_servicios_publicos/que_es_la_calidad/ (Fecha de consulta: 18 de noviembre de 2011).

Así, aunque se puede argumentar que la introducción de ciertos parámetros economicistas a la gestión pública sobre la eficiencia y la eficacia, pueden resultar y de hecho han resultado favorables en la mejora de la prestación de los servicios, puesto que así se desprende de los datos positivos de los informes de evaluación realizados⁴⁹⁰, el valor de lo público tiene una condición diferencial que no conviene olvidar y, es que se debe a la ciudadanía, y que en las sociedades democráticas avanzadas, precisa de algo más que de una adecuada gestión, por lo que los pilares sobre los que se construye la cultura de la calidad han de sostenerse sobre sus derechos democráticos.

En los momentos de crisis económica y ajuste del déficit público como ahora, conviene recordar que la gestión de la calidad total en el sector público que toma como referencia al cliente-ciudadano, no debe considerar únicamente criterios técnicos en los que la ciudadanía perciba que sus impuestos están bien gestionados, tanto eficaz como eficientemente, sino que además es el garante de sus derechos individuales. Los retos a los que debe enfrentarse la gestión de la calidad en estos tiempos, radica en hacer compatible las dinámicas económicas y políticas en la percepción y expectativas de la ciudadanía.

Complementariamente, la imagen de un organismo público está muy relacionada con la actitud y aptitud de aquellos que prestan el servicio (*momento de la verdad*) al ciudadano. Diversos estudios de amplia difusión en la gestión de la calidad total, han identificado las características que más influyen en la percepción de la calidad del servicio (MÚÑOZ MACHADO, 2005: 271-275) y, que de hecho pueden extrapolarse fácilmente a la prestación de un servicio de gestión tributaria, éstas son:

⁴⁹⁰ El informe *La percepción social de los servicios Públicos en España (1985-2008)* realizado por el Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos, concluye que los ciudadanos están muy o bastante satisfechos con el nivel general en la prestación de los servicios públicos, si bien estableciendo importantes diferencias entre los servicios peor (justicia) y mejor valorados (correos) (OBSERVATORIO DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, 2009: 14). Igualmente, el estudio del CIS sobre la Calidad de los Servicios Públicos V, nº 2840, de julio del 2010, confirma la tendencia satisfactoria de los usuarios de los servicios públicos e introduce la comparativa con respecto a los cinco años anteriores: los resultados del estudio muestran que más del 40% de los encuestados reconocen que los servicios públicos son mejores o mucho mejores, para algo más del 30 % se mantienen igual y, sólo el 18% considera que han empeorado en los últimos tiempos (pregunta 2). Además, los encuestados reconocieron que la Administración Pública más visitada (para el 25,7 %) es la de las oficinas de recaudación (ya sea por la Agencia Tributaria, Ayuntamientos...).

Fuente: www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=11244.

- a) La apariencia de las instalaciones, los equipos, el personal y los materiales de comunicación.
- b) La fiabilidad que se representa por la capacidad de realizar el servicio de forma precisa y cuidadosa.
- c) La capacidad de respuesta que implica la disposición a ayudar a sus clientes y a facilitarles un servicio rápido.
- d) La seguridad que minimiza los peligros e incertidumbre.
- e) La empatía o atención individualizada a los usuarios de los servicios.

1.1 Las Cartas de Servicio

La filosofía de las Cartas de Servicio, se encuadra en una cultura de la calidad que deviene de la interiorización de las teorías de la Nueva Gestión Pública (NGP) en las Administraciones Públicas que, en su formulación original aspiraban recoger de forma pormenorizada los marcos de actuación y responsabilidades entre la Administración y ciudadano pero, que tras su aplicación práctica, han devenido en unos instrumentos para la gestión de calidad y de la mejora continua de los servicios públicos (OLÍAS DE LIMA, 2001 : 305).

Las Cartas de Servicios son documentos destinados a fomentar la mejora continua de los servicios públicos y, que concretan los niveles o estándares de calidad que, la ciudadanía puede esperar de los servicios que reciben de las administraciones. “Se trata, por tanto, de instrumentos para expresar concretamente el compromiso del servicio público con sus usuarios y, que permiten evidenciar la efectividad de los principios de funcionamiento de las distintas Administraciones en el contacto cotidiano o esporádico que cada persona establece con la misma” (MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2006: 9).

Las Cartas de Servicio se plantean unos objetivos generales y otros objetivos específicos (OLÍAS DE LIMA, 2003). Los primeros se relacionan con las tres dimensiones en las que se mueven:

- a) La efectividad de la legitimidad democrática, mediante la difusión de información y rendición de cuentas de los servicios financiados con fondos públicos.

b) Los derechos de los ciudadanos y sus garantías, al permitir que éstos puedan influir sobre el contenido y la ejecución de los servicios públicos.

c) La búsqueda de la mejora continua partir de los sistemas de evaluación.

Por otra parte serían objetivos específicos de las Cartas de Servicios: la transparencia, la información, la accesibilidad, el establecimiento de unos compromisos de calidad, la participación y consulta de los usuarios, y el establecimiento de responsabilidades de los gestores públicos.

Aunque no se establece un modelo único y cerrado de Cartas de Servicio, se identifican claramente los cuatro bloques fundamentales que han de contener⁴⁹¹, recomendándose que se adecuen al Modelo EFQM del Sector Público:

a) La información de carácter general y legal que debe incluir: los datos de identificación, los fines y objetivos de la entidad prestadora del servicio, la relación de servicios prestados, la normativa reguladora actualizada, los derechos de sus usuarios, el procedimiento para la presentación de quejas y sugerencias y, finalmente, las formas de colaboración/participación de los ciudadanos.

b) Los compromisos de calidad de la entidad así como el proceso que valora el seguimiento de estos. Los compromisos deben concretarse en niveles o indicadores que resulten de utilidad para la evaluación de la calidad, y así han de ser cuantificables y fácilmente comprobables por los usuarios. Además, en este bloque se podrá incluir las medidas específicas diseñadas para los colectivos con necesidades especiales, así como la exposición de los sistemas normalizados para la calidad, el medio ambiente y las relaciones laborales.

c) Las medidas de subsanación, en las que se especificaran los procedimientos a disposición de los usuarios de los servicios para formular las reclamaciones por el incumplimiento de los servicios establecidos en la carta. Incluso se puede considerar, en una versión más avanzada, los mecanismos de compensación en caso de incumplimiento.

⁴⁹¹ Conforme el artículo 9 del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio (BOE de 3 de septiembre), por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

d) Los datos complementarios de interés como la información sobre la localización de la organización que puede incluir los medios de acceso y transporte, la identificación y dirección de la unidad responsable de la carta, así como el detalle de otras organizaciones que colaboran en la gestión de los servicios.

Asimismo se reconoce la siguiente estructura metodológica para la elaboración de Cartas de Servicio en un proceso de fases (GENERALITAT VALENCIANA, 2010:15):

a) 1ª etapa. La constitución del equipo o grupo de trabajo. Entre las tareas prioritarias que ha de realizar el grupo encargado de la elaboración de la carta en esta fase inicial se destacan: la reflexión, el diseño, la definición y la formalización de los compromisos de calidad que asumirá la carta, la identificación de los datos generales y legales de la entidad así como cualquier otro dato complementario que resulte de interés. El objetivo de esta fase inicial es asegurar el éxito del proyecto a partir del compromiso del órgano de dirección responsable de la carta y, el grado de madurez de la organización, para definir y concretar el grado de compromiso alcanzable en la carta.

b) 2ª etapa. La redacción de la carta, que plasma de forma concreta y explícita un sistema de mejora de los servicios, mediante el establecimiento de unos compromisos de calidad, realistas tanto con la gestión de los servicios como con la percepción que, de ellos, tienen los usuarios.

c) 3ª etapa. La aprobación, la publicación y la difusión de los compromisos y estándares de la calidad tanto a nivel interno como externo.

d) 4ª fase. El seguimiento y la mejora de las Cartas de Servicios conduce a una revisión del estado de la prestación del servicio y asume la cultura de la evaluación asimilando que “los conocimientos y habilidades de los que pueden disponer las organizaciones públicas no son siempre las adecuadas para asumir los desafíos de la implantación y, por último, las políticas producen, a menudo, impactos imprevistos. En suma, existen multitud de razones técnicas, organizativas y de gestión que hacen necesarias la evaluación de los servicios” (TAMAYO, 1997: 306). La evaluación, aplicada

a las Cartas de Servicio, ha de priorizar el objetivo de incrementar el nivel de satisfacción de los usuarios de los servicios a partir de unos datos objetivos y resultados cuantitativos. La evaluación que se puede aplicar tanto al impacto (eficacia) como a la calidad, deberá pilotar sobre el grado de cumplimiento de los indicadores o criterios objetivos fijados con anterioridad evitando en cualquier caso las generalidades. De tal forma, la consideración de una buena carta de servicios debe incluir la correlación entre compromisos e indicadores que permiten considerar un variado elenco de pactos a través de las acciones efectivamente realizadas, entre los que se podrían destacar:

- a') Volumen de actividad.
 - b') Quejas, sugerencias y reclamaciones.
 - c') Número de usuarios o inscritos a los servicios.
 - d') Plazos: de respuesta, actualización, seguimiento...
 - e') Número de consultas ciudadanas.
 - f') Número de entradas, usuarios o documentos cumplimentados (vía presencial o Internet).
 - g') Subvenciones solicitadas.
 - h') Publicaciones emitidas.
 - i') Grado de conocimiento.
- e) 5º fase. La actualización de las Cartas de Servicio, es la última etapa que completa el círculo del proceso de mejora continua de las organizaciones. En la cultura de la gobernanza, la actualización como resultado consiguiente del proceso de evaluación puede reportar las siguientes utilidades:
- La presentación de resultados a los usuarios de los servicios públicos y al resto de ciudadanos.
 - La posibilidad de simplificación de los procedimientos.
 - La legitimación de las acciones de rediseño organizativo o de políticas de ajuste de recursos.
 - El mantenimiento de la confianza y la cooperación entre los distintos actores que participan en el proceso de prestación y, en el uso de los servicios públicos.

- El reforzamiento de la legitimidad del procedimiento implantado.
- La intensificación de la mirada de la administración pública al ciudadano a través del empowerment.
- La asimilación del papel de las Cartas de Servicio como instrumento activo y continuo de mejora en la prestación de los servicios públicos.

En mi opinión, y sin perjuicio de todo lo expuesto, añadiré que podría ser de gran utilidad, la creación de un Comité de Dirección en las Administraciones Públicas con las tareas de planificación, dirección, coordinación y evaluación del proceso de implantación de las Cartas de Servicio.

En definitiva, las Cartas de Servicio son un instrumento mediante el cual se conectan las demandas y necesidades de los ciudadanos con la mejora de los servicios públicos implican múltiples bifurcaciones que interactúan en tres niveles: el nivel macro, entendido como sistema sociopolítico, el nivel meso, en el que se mueven las organizaciones y, el micro, que se refiere a los individuos, ofreciendo oportunidades tanto para los políticos y gobernantes, los gestores y los propios ciudadanos (OLÍAS DE LIMA, 2003: 9). La representación de estas relaciones puede visualizarse en la siguiente tabla.

Tabla XIII.1 Las implicaciones de las Cartas de Servicio.

	POLÍTICOS Y GOBERNANTES	GESTORES Y EMPLEADOS PÚBLICOS	CIUDADANOS
MACRO	Reforzar la confianza en las instituciones. Legitimidad.	Dignificar su trabajo. Incrementar la percepción negativa de su labor profesional.	Más reivindicativos.
MESO	Promover cultura de cambio/modernización.	Generación de comprometidos (Empowerment) Generar conflictos entre ellos	Más exigente y participativo.
MICRO	Responsables del cumplimiento de los compromisos.	Responsables del cumplimiento de los compromisos.	Más vigilantes y activos. Empowerment.

Fuente: Elaboración propia a partir de OLÍAS DE LIMA (2003).

Por parte del sistema sociopolítico, las Cartas son un medio del que se sirven los políticos para reforzar la confianza en las instituciones y la legitimidad democrática estableciendo mecanismos de control. Si bien, cuando se traslada al ámbito de la gestión, la comunicación que lleva asociada puede devenir en dos percepciones antagónicas, en la que por una parte, el trabajo de los empleados públicos se vea valorado y dignificado o, por el contrario sea la diana del descontento ciudadano por la gestión de su procedimiento y diseño. En el mismo sentido, las Cartas animan a los ciudadanos a ser más reivindicativos y a demandar mejores servicios, e incluso cuando simultáneamente se producen recortes y reducción de personal. En cuanto al sistema interno organizativo, las Cartas propulsan el cambio y modernización de sus estructuras que relegue al olvido el *ensimismamiento administrativo* aunque para ello, los propios empleados puedan encontrarse tremendamente motivados (normalmente los altos gestores) o, por el contrario, puedan ocasionarse conflictos interpretativos entre los distintos niveles (especialmente en los medios bajos que son los que atienden directamente a su público). Los ciudadanos perciben que tienen mecanismos para hacerse oír por la organización y utilizan los canales que les permiten ser más exigentes y participativos. Por último, los ciudadanos, perciben que son los políticos y empleados públicos, los responsables de que efectivamente se cumplan con los compromisos admitidos y, así su papel se volverá más vigilante y proactivo, pudiendo incluso proponer nuevas solicitudes.

1.2 La promoción de la autoevaluación

La implantación de modelos de gestión de la calidad total como, un marco integral de gestión que se aplica a la organización en su conjunto, tratan de revitalizar los mecanismos de participación, coproducción y control del rol del ciudadano cliente⁴⁹²

⁴⁹² Uno de los problemas con los que debe enfrentarse el modelo de calidad total en el ámbito público trata precisamente de la delimitación del concepto de cliente en las Administraciones Públicas, pues no queda claro si éstos son los usuarios o el público en general (VILLORIA, 1996, 146-154). Además es destacable la especificidad de los mismos respecto al ámbito privado, pues muchos de los usuarios de los servicios públicos no lo son ni lo serían voluntariamente y, por otra parte, tampoco la administración puede discriminar entre ellos estableciendo relaciones sólo con los que le puedan interesar. La revisión y experiencia del modelo de la calidad total ha aportado una solución al dilema en cuanto la mejora de los servicios ha de ir dirigida a la ciudadanía en general mientras que, la calidad cotejada mediante *feed back*, a través de los distintos procesos de autoevaluación, se debe realizar con los consumidores y usuarios de los servicios.

para alcanzar la excelencia organizacional. El desarrollo efectivo de estos modelos, ha de contemplar una doble perspectiva: por un lado, se utilizan instrumentos para la autoevaluación que permiten identificar las fortalezas y los posibles planes de mejora; y por otro, constituyen una herramienta para la evaluación externa y así acceder con solvencia y competitividad a los distintos premios y reconocimientos que se extienden por distintos países y organizaciones internacionales.

Los modelos más difundidos de gestión de la calidad total⁴⁹³, serían: el Deming (1951, JUSE, Japón), el Malcom Baldrige (1987, Fundación para el Premio de Calidad Malcom Baldrige, USA), el EFQM (1991, European Foundation for Quality Management), el Iberoamericano (1999, FUNDIBQ, Iberoamérica) y el CAF (2002, Common Assessment Framework desarrollado por el European Institute of Public Administration, EIPA) (LOSADA, 2008: 55). Estos modelos aunque utilizan criterios similares para evaluar y gestionar las organizaciones, establecen importantes diferencias en cuanto al peso global que se le otorga a cada ítem y, la relevancia final para conseguir la excelencia. En cualquier caso, el modelo más utilizado en nuestro entorno es el EFQM.

Este método parte del desarrollo de un marco de trabajo no prescriptivo, que favorece el conocimiento de la propia organización (de su situación de origen y de lo que puede llegar a alcanzar), para así orientarse a la búsqueda de dos objetivos que, en la idiosincrasia de la calidad se consideran fundamentales: por un lado, la autoevaluación continua y, por otro, la comparación con otras organizaciones de actividad similar. De esta forma, el propio modelo resulta compatible con otros instrumentos de gestión de la calidad como son las normas UNE e ISO o, incluso el benchmarking, sólo por citar algunos ejemplos.

El modelo EFQM de excelencia está basado en nueve criterios que, a su vez se dividen en otros subcriterios, cuantificables que se integran en el sistema REDER. Este sistema de retroalimentación se desarrolla en una serie de fases que se consideran necesarias: primera, delimitación de los resultados; segunda, como se pueden lograr (enfoque); tercera, las medidas para conseguirlos (despliegue); cuarta, evaluación de lo conseguido; y finalmente, revisión del proceso. De alguna forma, el propio sistema se

⁴⁹³ Resulta conveniente distinguir entre sistemas de gestión de la calidad (ISO 9000 e ISO 9001) y modelos de gestión de la calidad total. Los primeros buscan asegurar la calidad centrándose en los procesos y la satisfacción del cliente, constituyendo en definitiva un subconjunto de los modelos generales de excelencia (LOSADA, 2008: 54).

mantiene vivo y en constante movimiento por lo que una vez finalizada la revisión se volverá a delimitar unos nuevos resultados. Los nueve criterios que considera el modelo EFQM son: 1. Liderazgo; 2. Estrategia; 3. Personal; 4. Alianzas (Partnerships) y recursos; 5. Procesos (estos cinco primeros criterios son los que se refieren a los *agentes facilitadores*); 6. Resultados en los clientes; 7. Resultados en personal; 8. Resultados en sociedad; 9. Resultados clave de la organización.

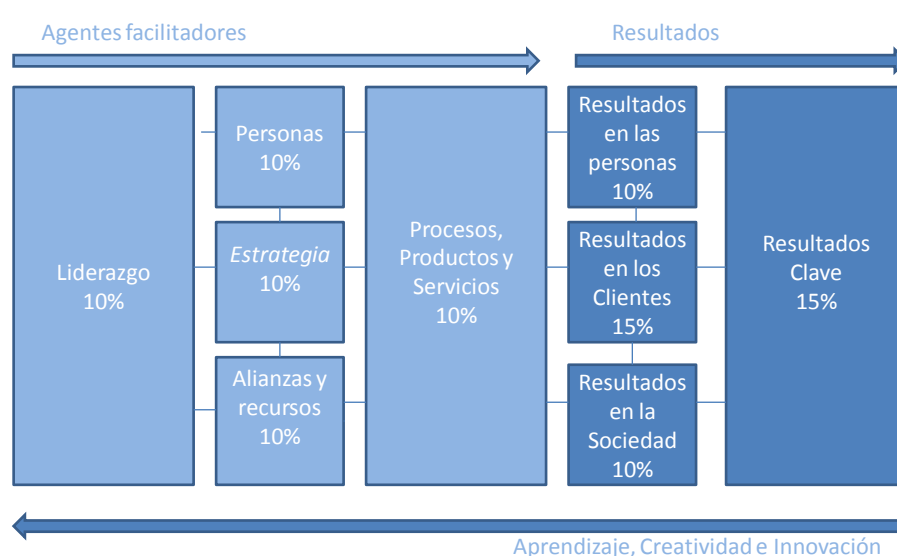


Figura XIII.1 Criterios del modelo EFQM de Excelencia.

Fuente: EFQM Model 2010.

El modelo define expresamente cada uno de estos criterios, que a su vez se apoyan en un número variable de subcriterios, que permiten describir con más detalle lo que se considera normal en una *organización excelente* y, así por tanto, es lo que debería considerarse durante la evaluación. Las flechas subrayan la naturaleza dinámica del modelo, mostrando que el aprendizaje, la creatividad y la innovación ayudan a mejorar los agentes facilitadores que, a su vez, dan lugar a resultados (EFQM, 2010).

El sistema REDER constituye una potente herramienta de gestión para, de manera estructurada, evaluar el rendimiento de una organización. El análisis de la matriz REDER se descompone, a su vez en atributos, para analizar con más rigor los *agentes facilitadores* y los *resultados*, asignando a cada uno de los nueve criterios un

peso específico⁴⁹⁴. La recopilación de porcentajes permitirá calcular el total de puntos asignados a la organización, que oscilará en una escala de 0 a 1.000 puntos.

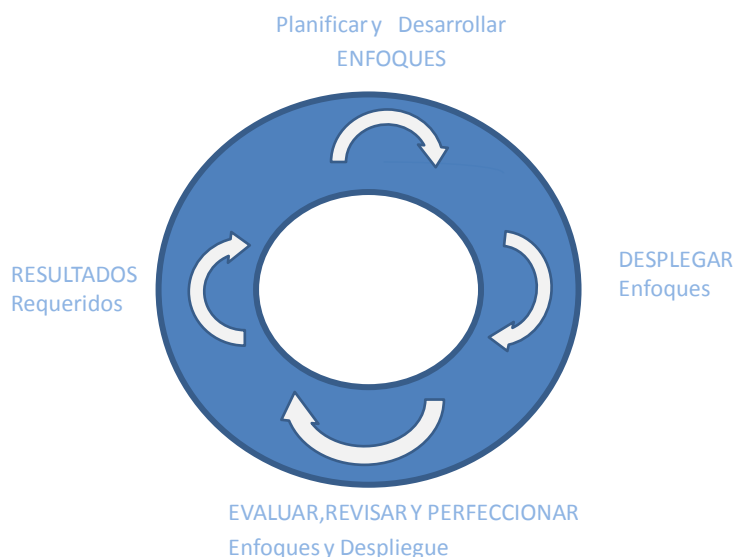


Figura XIII.2 El esquema operativo de REDER.

Para finalizar, como modelo de gestión de la calidad, el EFQM pone en común toda una serie de principios, conceptos y prácticas que son indudablemente positivos pero, no hay que olvidar el amplio espectro que ocupa la gestión pública, por lo que cada servicio o agencia puede precisar de una adaptación específica del modelo, para que finalmente redunde, desde el criterio de la eficiencia, en la conveniencia de su aplicación. El EFQM mejora su propio modelo continuamente analizando las solicitudes de feedback y realizando los necesarios ajustes.

Un debate interesante que surge en la actualidad, es la necesidad de obtener certificaciones en cada institución versus la implementación adecuada aún sin obtener un diploma que lo acredite. Si un sistema pretende trabajar con calidad, lo que importa es la profundidad, el compromiso con el cambio y la mejora continua. Si bien, en las

⁴⁹⁴ En los inicios del modelo, en 1991, se establecieron unos pesos específicos pero éstos son revisados cada cierto tiempo tras un intenso ejercicio de consultas. La gráfica que describe los criterios recoge los pesos específicos fijados en la última revisión de 2010 (EFQM, 2010).

organizaciones no basta con hacer las cosas bien sino que tan importante es transmitirlo (MC LUHAN ,2002) y que esa comunicación sea comprensible por el público. Para aclarar las distintas posibilidades que este debate pudiera abrir, consideramos que los modelos de calidad total ofrecen un marco de referencia homogéneo que, por su misma difusión enriquecen y promueven el propio funcionamiento de mejora del sistema.

1.3 Los incentivos de los premios a la calidad

Las experiencias acumuladas tanto en el ámbito internacional, como en organizaciones supranacionales y en los distintos niveles nacionales, aconsejan introducir un instrumento general de reconocimiento a la mejora de la calidad y de comparación y aprendizaje mutuos.

Los Premios, aunque no tienen un carácter regulado y son totalmente voluntarios, se consolidan como un poderoso incentivo para la calidad por dos motivos: a) primero, por facilitar el fomento a la creación de redes que estimulan el aprendizaje mutuo demostrando el *estado de la técnica* en la gestión de unos determinados servicios y; b) segundo, por su dimensión de reconocimiento al esfuerzo colectivo realizado para mejorar el funcionamiento y la calidad de sus servicios (GONZÁLEZ DE DIOS, 2000: 336).

En nuestro país⁴⁹⁵, tienen especial consideración el “Premio Europeo a la Calidad” y el “Premio a la Excelencia en la Gestión pública” de ámbito nacional. El Premio Europeo a la Calidad lo concede la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM) con el apoyo de la Comisión Europea. Se configura como un programa regional que, actualmente, implica a dieciséis países: Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Noruega, Portugal, Rusia, Eslovenia, España, Turquía y Reino Unido (EFQM, 2010). Los criterios del premio contemplan a los agentes facilitadores y los resultados en sus distintas categorías. En el plano de nuestra nación, los Premios a la calidad e Innovación en la Gestión Pública convocados por el gobierno, galardonan a las organizaciones públicas que se hayan

⁴⁹⁵ Otros premios destacados serían: Malcolm Baldrige National Quality Award de Estados Unidos, el Deming Prize de Japón, el Canadian Quality Award y el Australian Quality Award. Es destacable que, estos cuatro premios junto con el europeo, representan un montante tan importante de la producción mundial de bienes y servicios que, de forma colectiva alcanzan el 74% del Producto Nacional Bruto a nivel mundial. La comparación de estos premios muestra significadas similitudes en la evaluación de las solicitudes (www.efqm.org; Fecha de consulta: 3 de diciembre de 2011).

distinguido en alguno de los siguientes ámbitos: a) La excelencia de su rendimiento global por comparación a modelos de referencia reconocidos; b) La innovación en la gestión de la información y del conocimiento, así como de las tecnologías; c) La calidad e impacto de las iniciativas singulares de mejora implantadas. Se convocan para dos categorías, una anual a la “Excelencia en la Gestión Pública” y otra, bianual, para las “Buenas Prácticas” que recoge la modalidad de “Premio a las Buenas Prácticas en los Servicios Públicos” y “Premio a las Buenas Prácticas en la Gestión Interna” (Orden PRE/2751/2010, de 7 de octubre, por la que se convocan los Premios a la calidad e Innovación en la Gestión Pública correspondiente a 2010; BOE de 27 de octubre de 2010, Sec. III Pág. 90658). Se pueden presentar a estos premios nacionales todas aquellas organizaciones públicas (estatales, autonómicas o locales en su más amplia perspectiva) que hayan obtenido un mínimo nivel de reconocimiento⁴⁹⁶ a través de los modelos de referencia de la calidad total en Europa, es decir el EFQM y CAF.

Se podría por tanto concluir que, los Premios a la Calidad en las organizaciones públicas, tienen por objeto:

- a) Reconocer la Excelencia de la Gestión de las organizaciones premiadas (ya sea en el contexto internacional o nacional), contribuyendo a la consolidación de la cultura de la calidad.
- b) Estimular la mejora continua ofreciendo un modelo que permite compararse o referenciarse con otras organizaciones excelentes y, que como máximo exponente, sería alcanzar el reconocimiento de *benchmark*.
- c) Promover la autoevaluación y la focalización hacia la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano-cliente así como de todas las partes interesadas (empowerment).
- d) Difundir las mejores prácticas de las organizaciones premiadas para con ello facilitar la mejora de otras organizaciones.

⁴⁹⁶ En la convocatoria del año 2010, el mínimo de puntos que debía tener una organización para ser admitida su solicitud a los premios era de 300 puntos tanto para el modelo EFQM como para el CAF (Orden PRE/2751/2010, de 7 de octubre, por la que se convocan los Premios a la calidad e Innovación en la Gestión Pública correspondiente a 2010; BOE de 27 de octubre de 2010, Sec. III Pág. 90658).

2. La cultura de la calidad en Suma Gestión Tributaria

Suma Gestión Tributaria es, por su trascendencia social para facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de su deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los ingresos públicos, una organización fuertemente comprometida con la cultura de la calidad. Para sistematizar las prácticas de calidad desarrolladas en *Suma*, se van a relacionar los requisitos que deben reunir las organizaciones públicas con los tres grandes pilares sobre los que pivota el plan de calidad. Así, los objetivos que se plantean las Administraciones Públicas que quieran hacer compatible la cultura de la calidad con los retos actuales de modernización y mejora continua son: desarrollar una Administración accesible, abierta y cercana a la ciudadanía, que sea económicamente eficiente y sostenible, que sea flexible y capaz de asignar los recursos, que promueva la cooperación entre los distintos sectores público y privado desarrollando la Gobernanza, que disponga de personal capacitado y que se reconozca el trabajo bien hecho a través de los sistemas de calidad, que tenga capacidad de innovación y, que esté integrada en la diversa realidad administrativa (CARTA DE COMPROMISOS CON LA CALIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS, 2009).

2.1 El análisis de la Carta de Servicios

Como organismo, *Suma* ha interiorizado la calidad en su organización, entre otras actuaciones, mediante la elaboración de una Carta de Servicios, denominada de tercera generación, en el sentido que, al tiempo que recoge los compromisos describe también los indicadores para el cumplimiento de aquellos y, que ha sido acreditada por la organización SGS⁴⁹⁷ mediante una certificación de calidad de atención al usuario⁴⁹⁸.

⁴⁹⁷ SGS es una organización internacional e independiente dedicada a la inspección, verificación y ensayo de la calidad en todo el mundo. Creada en 1878, aunque en nuestro país trabaja desde 1929, abarca una amplia y variada gama de competencias, pero en lo que se refiere a nuestro caso, ha centrado su actividad hacia la mejora de la calidad y productividad en la certificación de sistemas y servicios y, en los servicios a gobiernos e instituciones. http://www.es.sgs.com/es/about_us_es (Fecha de consulta: 30/12/2010).

⁴⁹⁸ La certificación es uno de los elementos que incorpora la mejora continua de la calidad en las organizaciones que conlleva la evaluación de las Cartas de Servicio. El procedimiento de certificación no se realiza únicamente sobre el contenido de la Carta en sí, sino también sobre la metodología que se ha seguido para su elaboración y el trabajo desarrollado a tal efecto, sobre el cumplimiento de los compromisos de calidad y el seguimiento de los indicadores considerados en la misma y sobre el establecimiento de criterios para su revisión periódica (MAP, 2005: 89). Es evidente que tanto la

La Carta de Servicios de *Suma*, se concreta a su vez en 12 compromisos con los ciudadanos que hace llegar a través de los trípticos expuestos en todas las oficinas en diferentes idiomas (inglés, francés y alemán) y, de forma virtual, a través de su página Web.

certificación como la actualización de la carta deben seguir el mismo ritmo temporal. *Suma* incorpora el logotipo en la página de inicio de su Web.



[Cert. calidad de atención al ciudadano](#)

Tabla XIII.2 La Carta de Servicios de *Suma*.

COMPROMISOS E INDICADORES		
1	Excelencia en la atención a los ciudadanos	Tiempo de espera ⁴⁹⁹ para atención inferior a 5´ Valor objetivo en 2010: 68,49 % que disminuye con respecto a 2008 por el incremento de las consultas, incidiendo especialmente las que se refieren a flexibilidad de pago. En 2010, el tiempo medio de espera fue de 3'58''.
2		Tiempo de respuesta de queja o sugerencia a través de <i>opina</i> inferior a 10 días. Valor objetivo 2010: 79 % que también disminuye con respecto a años anteriores por la misma razón ⁵⁰⁰ .
3	Evitar los desplazamientos	Tramites que se pueden llevar a cabo a través del correo postal, teléfono o Internet. Valor objetivo: correo postal: 91 %, teléfono: 22%, Internet con certificación: 82%, Internet sin certificación: 15%: Aumento sostenido con respecto a años anteriores.
4		Tiempo de respuesta en la atención telefónica inferior a 3´ (o se devuelve llamada). Valor objetivo: 58, 43% que disminuye porque la atención requiere más tiempo.

⁴⁹⁹ Para la recogida de datos del cumplimiento de la Carta, se cuenta con un sistema informático de medición de los distintos parámetros en los tiempos de atención personalizada y de espera (No colas) en las 8 oficinas de mayor afluencia (VALORACIÓN CARTA DE COMPROMISOS 2010).

⁵⁰⁰

	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
Plazo medio de respuesta a través de Opina (días)	6,9	6,7	6,2	6,31	6,07	5,50	4,85	3,75

Memorias Suma 2012 y 2010. Servicio al contribuyente. Programa Opina.

5	La reducción de plazos de resolución	Tiempo de resolución de recursos y solicitudes inferior a 20 días. Valor objetivo: 85,65 % en ligera disminución. Las solicitudes en un 92% y los recursos en 50 %. Por aumento de las complejidades de la crisis económica.
6		Devolución de ingresos indebidos en menos de 10 días. Valor objetivo: la duración media para la devolución se mantiene en 16 días.
7	Las facilidades para el pago de tributos	Ampliación de canales para hacer efectivo el pago. Valor objetivo: opiniones desfavorables sobre la ampliación de los medios de pago disponibles emitidas a través del buzón de sugerencias, teléfono o email Las opiniones recogidas se asocian mayoritariamente a los plazos de pago previstos en voluntaria.
8		Contribuyentes adscritos al Plan de Pago Personalizado. Valor objetivo: 3.711 personas, en crecimiento sobre el año anterior, que valoran muy positivamente el Plan.
9		Contribuyentes aceptados para el aplazamiento y el fraccionamiento de pago Valor objetivo: 47.216 personas, en destacado aumento sobre el año anterior.
10	La responsabilidad con el medio ambiente en su actuación	Consumo de agua y electricidad por empleado Valor objetivo: 5,7 metros cúbicos y 3.192 Kw por persona, en equilibrio. Reciclaje de residuos plásticos en aumento.
11		Consumo de papel y reciclaje del hardware informático.

		Valor objetivo 2009: entorno a los 8.500 folios consumidos y 75 equipos entregados, en continuo proceso de mejora.
12	La información a través de los medios de comunicación del grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos	Visitas a la Web de <i>Suma</i> y a los 12 compromisos con los ciudadanos. Valor objetivo: 1.112 consultas a la carta de servicio y un total de 324.058 visitas para cualquier tramitación en 2010, lo que supone algo más de un 50% de incremento. Se elimina de la medida el número de dípticos distribuidos, en coherencia con el compromiso de sostenibilidad ambiental.

Fuente: Elaboración propia, a partir de la Carta de Servicios de *Suma*: 12 compromisos con los ciudadanos y Valoración de los Compromisos 2010 y 2009.

Resulta más que apropiada la forma en la que se dan a conocer los doce compromisos, tanto en la página principal de su Web como a través de los dípticos en diferentes idiomas (castellano, valenciano, inglés, alemán y francés).

En el análisis de esta Carta, se observa una correlación más que aceptable entre los compromisos y los indicadores, siendo éstos, en general, fáciles de observar y medir al tiempo que objetivables, quedando definidos de forma muy clara.

En lo que respecta al compromiso de evitar desplazamientos, es adecuado a un diseño de última generación la introducción de mecanismos compensatorios, como es el hecho de devolver la llamada cuando no puede ser atendida en el tiempo estipulado. Los compromisos relacionados con la reducción de plazos para su resolución son, asimismo, claros y directos.

En cuanto al valor objetivo del indicador del compromiso de facilitar el pago de tributos a través de un incremento de los canales o vías su medición a través de la opiniones de los usuarios, resultaría incompleto pues aunque es más que meritorio y recomendable que se recoja la percepción que estos tienen de los déficits de la prestación del servicio, al fin y al cabo son opiniones de los ciudadanos obligados al pago y que por ende ven disminuidos sus ingresos⁵⁰¹, por lo que se debe añadir otro elemento que realmente refleje el uso ciudadano efectivo de los canales de pago.

⁵⁰¹ La percepción que tienen los ciudadanos sobre el pago de impuestos se publica anualmente en los estudios del CIS. En concreto, el correspondiente al año 2010 es el estudio 2841 Opinión Pública y política

En cuanto a la medición del compromiso de sostenibilidad medioambiental a través de los valores absolutos de consumo (agua, electricidad y papel), se aleja o no se adapta, a la dinámica de recomendaciones de conceptualización de la Unión Europea que adopta el enfoque relativo que se concreta en la representación de cuantificar en relación o por comparación con los ciertos estándares medios. También es cierto que el enfoque relativo hace más complejo, o incluso imposible, la obtención del dato porque por un lado, habría que dilucidar cuál sería nuestro ámbito de comparación (empresas ya sean públicas y/o privadas con un número de empleados similar, y/o que se dedican a una actividad próxima—que apenas se da en el panorama de las unidades de gestión tributaria local—o, otras Administraciones Públicas) y, por otro, para poder comparar es necesario que existan datos y que la metodología de obtención este armonizada, situación que dada la temprana asunción de la conciencia ambiental en las organizaciones, no está extendida ni homogeneizada.

A priori, resulta deseable que el grupo de trabajo encargado de la elaboración de la Carta, disponga de una información completa del grado de madurez organizativa desde la perspectiva de la calidad, a fin de evitar falsas expectativas en el diseño de los compromisos. En este sentido, se puede establecer un protocolo de obtención de dicha información a través de unas encuestas al personal de las unidades directivas que permitan aclarar el posicionamiento de la entidad en: a) Papel del liderazgo en la definición de estrategias y planes; b) Procesos establecidos para la prestación de servicios; c) Orientación al ciudadano y medición de su satisfacción; d) Capacidad de mejora continua; y, d) Comunicación (GENERALITAT VALENCIANA, 2010: 59-65). Complementariamente, la valoración del grado de madurez permite establecer tres niveles en el desarrollo de los compromisos en función del esfuerzo adaptativo que la organización debe realizar : a) los primeros abarcan una serie de compromisos básicos asumibles por la organización sin que sea necesario un cambio o bien, tras un leve proceso de mejora; b) los segundos, son los compromisos vinculados a los procesos de mejora interna y; c) en el último nivel en el que el grado de obligación es más fuerte se

fiscal (XXVII) recoge que más del 54% de los ciudadanos considera que paga muchos impuestos y un porcentaje similar considera que recibe del Estado menos de lo que aporta, aunque un porcentaje aún mayor considera necesaria la tributación como vía para la prestación de servicios públicos y de hecho, consideran preferible pagar más impuestos a cambio de más y mejores prestaciones sociales (preguntas 3, 4, 6 y 10) <http://www.cis.es/cis/opencms/ES/index.html>

supedita a ciertos compromisos de tipo garantista que plantean aspectos compensatorios en casos de incumplimiento en un continuo en un proceso de reforma en aras de maximizar la calidad.

Los compromisos de la Carta de Servicios de *Suma*, no se pueden encasillar como de tipo puro y, de hecho los encontramos en los tres niveles, si bien tras el análisis de los ítems anteriores que se utilizan para valorar su grado de madurez se puede afirmar que predominantemente la organización se ubica en el nivel más avanzado. En cualquier caso, se echa en falta en los *12 compromisos con los ciudadanos* a concreción de unos estándares o mecanismos para compensar al ciudadano en caso de incumplimiento por parte de la organización.

En cuanto a la actualización, y dada la consideración de la Carta de Servicios como documentos *vivos*, porque declaran públicamente sus compromisos con la calidad para un determinado momento y, como instrumento para facilitar la mejora de los servicios públicos, conviene tener en cuenta el continuo reajuste de los compromisos. Para ello y conforme al Real Decreto 951/2005 sobre la Calidad en las Administraciones Públicas, se recomienda los siguientes pasos para el seguimiento de los compromisos (MAP, 2005: 40): a) Definición ajustada y realista del compromiso; b) Diseño de un indicador objetivable; c) Obtención del valor real de cumplimiento del compromiso; c) Calculo de la desviación existente entre el valor deseable y el real; d) Causas de la diferencia obtenida; e) Diseño de las medidas paliativas a la desviación. La unidad de calidad será la encargada de verificar el cumplimiento de los compromisos a través de distintos métodos (como el cliente misterioso, visitas in situ o comprobación de las medidas directas sobre el terreno) que deberá publicar anualmente en la valoración del cumplimiento de los compromisos. Así se hace en *Suma* a través de su página Web que está accesible al público en general (<http://www.suma.es/12cv/es/c1.htm>).

Coherentemente los servicios que presta la organización, deben reflejar una permanente actualización de sus contenidos, con una periodicidad necesaria que, si no ocurren cambios sustanciales, podría llevarse a cabo cada 3 o 4 años⁵⁰².

⁵⁰² Sobre el período de tiempo que debe transcurrir para la necesaria actualización o renovación de la Carta, no se ha encontrado un consenso generalizado. Aunque el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado considera en su artículo 10.4 que “Las cartas se actualizarán periódicamente en función de las circunstancias y, en cualquier caso, al menos cada tres años”, por la Dirección General de Modernización de la Generalitat Valenciana trata el tema de la actualización Con la periodicidad que se considere

2.2 La promoción de la autoevaluación hacia el objetivo de la mejora continua

La implantación del modelo de calidad total en *Suma* se basa en la búsqueda de la excelencia, que significa una gestión de ingresos más integrada, accesible y transparente para los ciudadanos, cimentados sobre una estructura organizativa que los realiza de forma eficiente.

El modelo de gestión de la calidad de *Suma*, se asienta en la consecución de los siguientes objetivos que se orientan hacia sus clientes en particular (Ayuntamientos) y, a los contribuyentes, en general:

- a) Garantizar la mejora de los resultados de la recaudación a sus clientes.
- b) La modernización continúa de los servicios de gestión tributaria y recaudación.
- c) Reducir los costes operativos de gestión a los Ayuntamientos y contribuyentes.
- d) Otorgar el máximo prestigio a la organización en su quehacer cotidiano.

La mejora de la recaudación implica optimizar la capacidad tributaria del Ayuntamiento, adecuando sus bases tributarias al contexto socioeconómico del municipio. De esta forma, *Suma* consigue que, de una manera constante en su período de madurez, tanto los ingresos como los recibos cobrados rondan el 90% de los puestos al cobro aumentando significativamente de ejercicio a ejercicio. Así a pesar de todas las dificultades que lleva asociada la crisis económica, *Suma* consigue amentar año a año la recaudación (salvo el ejercicio 2007), e incluso en los difíciles periodos de 2011 y 2012 consigue recaudar para los Ayuntamientos más de 624 y 629 millones de Euros respectivamente (Memoria Suma 2012, Servicios a los Ayuntamientos).

necesaria, y como mínimo cada 4 años contados a partir de su aprobación (GENERALITAT VALENCIANA, 2010: 56).



Figura XIII.3 La evolución de la recaudación total de *Suma*.

Fuente: Memorias *Suma* 2000 -2010.

La modernización continua de los servicios de gestión tributaria implicaría (OCDE, 2009):

- Facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a partir del diseño que hace *Suma* del Plan de Pago personalizado.
- Potenciar los servicios no presenciales que eviten los trámites y desplazamientos innecesarios a los contribuyentes. Tanto en la página Web como en la Oficina Virtual se incrementan los trámites que se pueden realizar por Internet.
- Minimizar la dependencia con otras organizaciones aplicando la filosofía de la ventanilla única. *Suma* dispone de convenio para la prestación de servicios con la Oficina Virtual del Catastro, la Generalitat Valenciana, la Dirección General de Tráfico, la Agencia Tributaria, entre otros.

Respecto a la reducción de los costes operativos de gestión, cabría distinguir entre los beneficios cuantitativos y cualitativos de la implantación del plan de calidad.

En cuanto a la primera premisa, *Suma* consigue descender el coste del servicio a los Ayuntamientos para cada ejercicio, de forma que disminuye el porcentaje de la compensación económica que deben entregar al organismo autónomo por la gestión tributaria integral basada en el contribuyente. En los últimos años 2011 y 2012, el coste medio para los Ayuntamientos se ha reducido hasta el 4,15%.

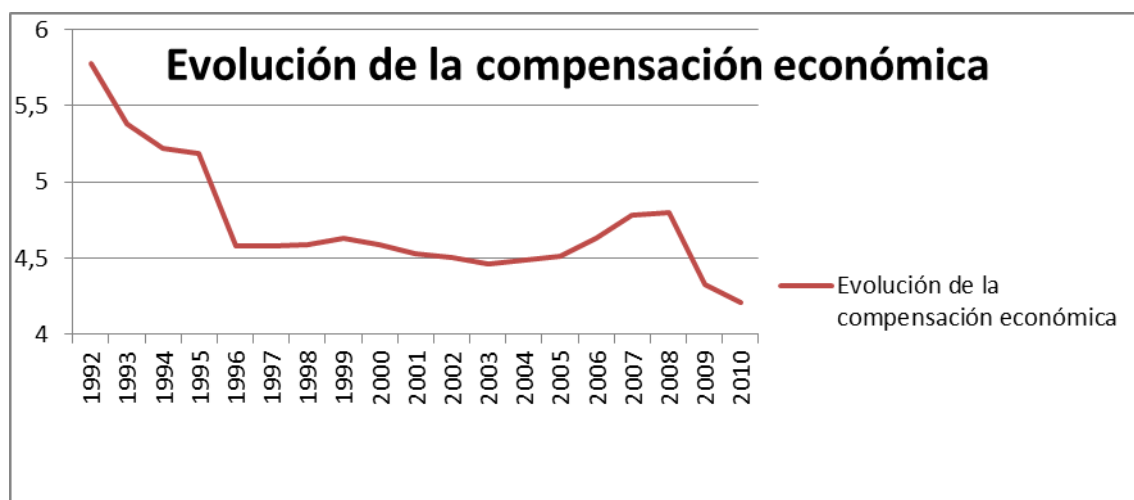


Figura XIII.4 La evolución de la compensación económica (1992-2010).

Fuente: Memorias *Suma* 1992-2010.

En definitiva, los datos demuestran que “la eficiencia es un objetivo de *Suma* que busca la máxima calidad y el menor coste en el servicio que presta a los Ayuntamientos. En 2012, a pesar de haber incrementado los servicios, se ha mantenido el coste”. Además se ha mejorado la recaudación (Memoria *Suma* 2012, Servicios a los Ayuntamientos).

Por otra parte, entre los beneficios cualitativos derivados de la implantación del Plan de calidad en las Administraciones Públicas, destacan, por orden de importancia (JUANES y BLANCO, 2001: 109): a) en primer lugar; b) la satisfacción del ciudadano, trabajar con objetivos e indicadores por resultados; c) la satisfacción del trabajador) las mejoras formativas; e) la actuación vinculada a la innovación; f) la renovación del equipo político y; g) por último, el cambio de cultura administrativa. En este apartado, sólo se tratará la valoración ciudadana y la valoración que hacen los empleados, puesto que el resto de beneficios ya se han tratado a lo largo de otros epígrafes del texto.

Así, estrechamente vinculado con el deseo de prestigiar a la organización en su tarea cotidiana, la satisfacción del ciudadano, es el logro mejor valorado por las organizaciones públicas como consecuencia de su incorporación a la cultura de la calidad. *Suma* no es una excepción y, por ello, para optimizar y conocer los resultados del esfuerzo del modelo organizativo dedicado a la mejor atención al contribuyente (el principio sobre el que gira es la gestión integral del contribuyente), ha encargo unos estudios a la empresa Sigma Dos (2000, 2004 y 2008) y CIDES (2012) para determinar la valoración ciudadana de los servicios que presta.

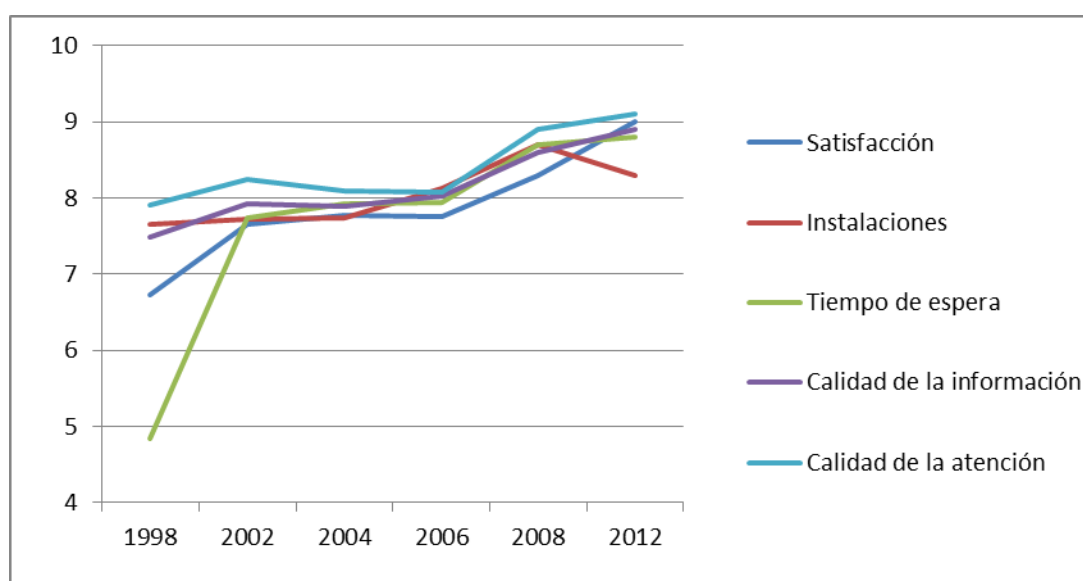


Figura XIII.5 La valoración del ciudadano (1998-2012).

Fuente: Estudios Sigma Dos (1998-2008) y CIDES (2012).

Se observa que aunque los niveles de partida eran notables, salvo para el tiempo de espera que era la única variable que partía de un suspenso (4,85), la tendencia de la organización hacia la mejora continua y la búsqueda de la excelencia se trasladan en la mejora de la percepción ciudadana en todas las variables. Aunque las variables consideradas por los estudios de las empresas demoscópicas, son bastante fidedignas de los ítems de calidad del servicio de gestión tributaria para los ciudadanos, quizás también sería interesante conocer cuál es la percepción ciudadana del aumento de la eficacia o incluso su opinión sobre el rediseño de los procesos, facilidades de pago, formularios, etc. Tan sólo se experimenta un leve retroceso en la percepción de las instalaciones. En este sentido, cabe destacar la diferencia de metodología aplicada en el último año y que su resultado lo hemos obtenido de la media de la evaluación de los distintos de la oficina como la conservación, los medios técnicos, el diseño interior y la ubicación. Es este último ítem el que tiene un resultado más bajo (8,2 sobre 10) y, entendemos que viene directamente asociado al coste de desplazamiento del usuario (tan sólo recordar que no todos los municipios disponen de oficina y que por otra parte, muchos de los servicios se pueden prestar telemáticamente).

Otro gran beneficio que destacan las Administraciones Públicas es el que se deriva de la satisfacción del trabajador. En *Suma* se utilizan tres parámetros para analizar la satisfacción laboral (Evolución del factor RRHH en *Suma*: 105).

El primero, el nivel de conflictividad laboral, mide la tendencia de los empleados a sumarse a las reivindicaciones laborales y a la participación en protestas y huelgas. En este sentido, se constata que los empleados de *Suma* sólo se adhieren a las convocatorias de protesta general o sectorial y, no se ha destacado en todos los años de existencia, una huelga específica de sus empleados.

El nivel de judicialización de las relaciones laborales, que refleja los grados de desacuerdo vía judicial tanto colectivo como individual, no ha tenido más transcendencia que las reivindicaciones de funcionarización de laborales y algún conflicto individual, siempre desestimado por las distintas instancias judiciales a favor de la organización, tal y como ya lo hemos comentado en el capítulo que trata del personal.

El tercer indicador a considerar en la satisfacción del trabajador, sería el nivel de clima laboral. De hecho, en las organizaciones que trabajan con calidad existe un cierto orgullo de pertenencia al ente en que desarrollan sus funciones (JUANES y BLANCO, 2001: 109). En *Suma* esta relación se traslada a parte de su cultura corporativa y, a la asimilación de los eventos y foros de empleados en la organización (Santa *Suma*, celebraciones e incluso la estimación positiva de patrocinio a los eventos deportivos). También asociado a este logro se destacan las mejoras formativas ya que el personal involucrado en la calidad parece más dispuesto a la formación continua y a la adquisición de nuevas herramientas con lo que se consigue una mejora considerable en la calidad del trabajo desarrollado.

En cualquier caso, los resultados del grado de satisfacción de los empleados se obtienen de los estudios realizados por la empresa Sigma Dos⁵⁰³.

⁵⁰³ Los datos técnicos de esta encuesta se pueden resumir en una muestra de 175 empleados tanto de las oficinas centrales como de las delegaciones territoriales con un error estadístico de de 5,9% con un índice de confianza de 95,5%. La metodología tiene la certificación de calidad ISO 9001:2000 e ISO 20252:2006.

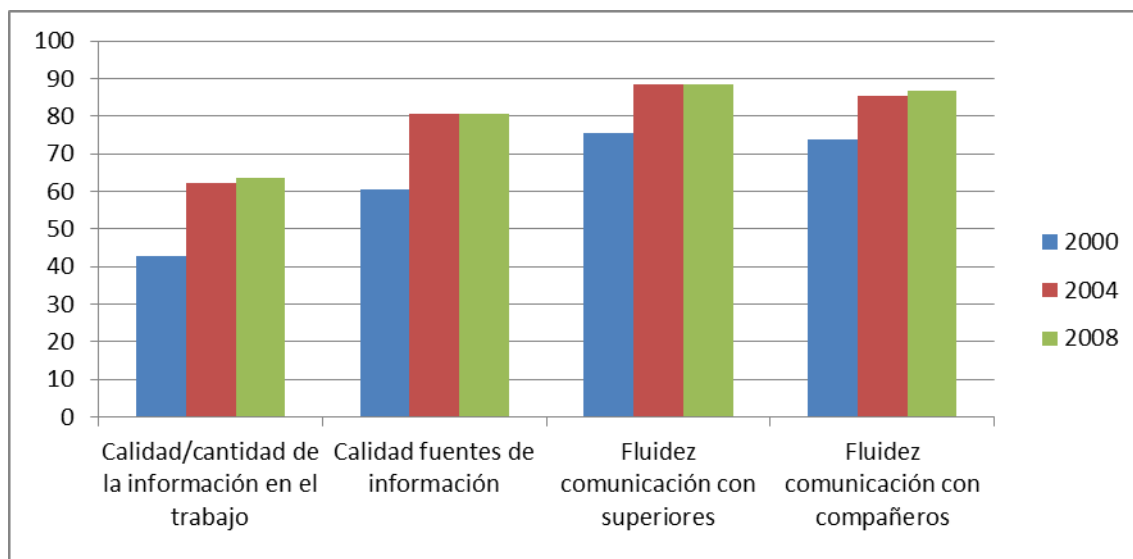


Figura XIII.6 La valoración del clima laboral de Suma (2000-2008).

Fuente: Presentación J. López Garrido, Salamanca, 2009 extraídos de estudios Sigma Dos.

La valoración de la calidad interna por los empleados, sigue la previsible tendencia creciente, si bien manteniéndose estanca en los últimos estudios realizados tras el posicionamiento en unos estándares altos. El dato más resaltante sería el de la calidad y cantidad de la información en el trabajo, que partiendo de una apreciación muy baja, es la variable que registra mayor incremento por la generalización de la BdD de trabajo interna (Intranet) siendo de hecho los aspectos materiales que despiertan más satisfacción entre los empleados “las consultas al departamento de personal, el equipamiento informático y las fuentes de información” y, los elementos peor valorados son los relacionados con espacio de trabajo y las instalaciones. También es relevante la diferencia que arrojan las encuestas para el personal eventual y el fijo. (Evolución del factor RRHH en *Suma*: 107). En general, se destaca la tendencia creciente en los valores positivos, y la disminución de los negativos.

Sobre la percepción que del personal sobre el tratamiento que les confiere la organización, considero importante destacar, pues así lo ha transmitido el actual director de la organización D. Manuel de Juan en su entrevista que, el personal se siente especialmente incómodo por la llamada reducción del 5% del sueldo de los empleados públicos en 2010, así como por la eliminación de la paga extra de navidad en 2012. Estas medidas, extendidas en el resto de Administraciones Públicas, no son entendidas por el personal de este Organismo Autónomo que en tiempos de crisis económica sigue manteniendo equiparables niveles de beneficios.

En cualquier caso se intuye que, la realización y publicación de estos informes fortalecen la idea de que a largo plazo es posible superar la cultura burocrática y que, por tanto, la inversión en calidad revierte en los trabajadores y así lo acaban interiorizando, siendo éste uno de los puntos clave del modelo de calidad total. De hecho, las opiniones favorables y las desfavorables parecen diluirse para conformar una opinión favorable de *Suma* y del trabajo que realizan.

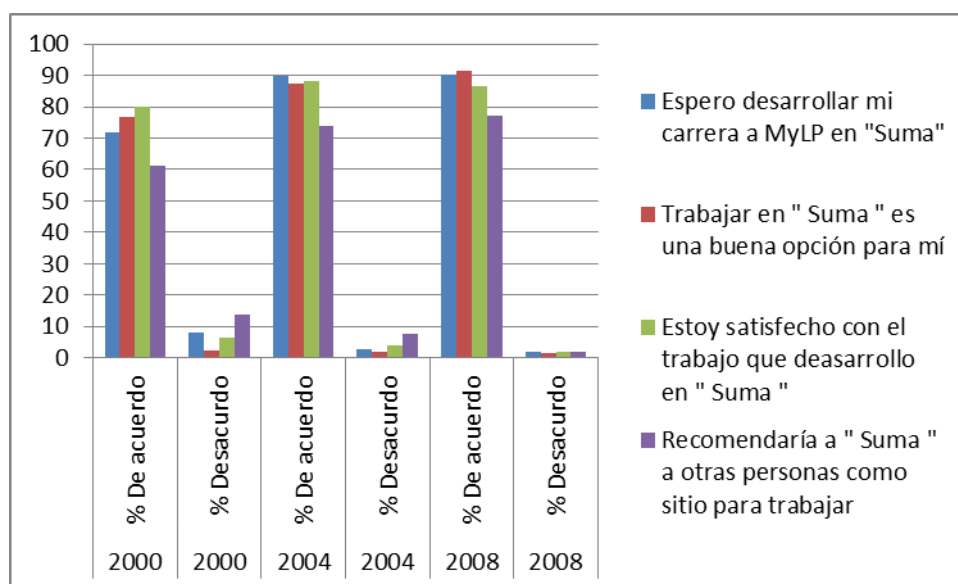


Figura XIII.7 La valoración de *Suma* por los empleados.

Fuente: Evolución del factor RRHH en *Suma Gestión Tributaria* (1991-2010).

Para finalizar, el análisis somero de las tendencias desarrollo de la calidad en la Administración Pública en general y, en *Suma* en particular, se enmarcan por las líneas desarrolladas. En primer lugar, es destacable el éxito que obtienen las Cartas Ciudadanas y de Servicios, ya que su fácil elaboración y comprensión, así como el claro compromiso que establecen con la ciudadanía, las convierte en el objeto idóneo para introducir a cualquier organización en la cultura de la calidad. Por otra parte, como se ha analizado en el caso de *Suma*, la Carta de Servicios permite que sea la propia organización la que estratégicamente diseñe su camino a la calidad a diferentes velocidades para cada servicio atendiendo al grado de madurez que vaya alcanzando. Además, el modelo de excelencia y autoevaluación, resulta a veces complicado y, se considera adecuado el avance sobre pasos seguros. Aunque estas líneas de desarrollo se centran en los modelos de gestión de la organización, resultan especialmente importantes las medidas para

mantener y mejorar la calidad del servicio al ciudadano así como la satisfacción que éste percibe. Para ello, se ha resaltado la apuesta de *Suma* por la tecnología, como un instrumento fundamental para evitar que el ciudadano tenga que desplazarse y así pueda realizar la mayor parte de sus consultas y trámites por la red, por las ventanillas únicas que permiten unificar la atención integral del contribuyente y, además, por la extensión del sistema de quejas y sugerencias, no sólo para obtener la opinión de los ciudadanos sino también para mejorar la gestión de personal.

2.3 Los premios y reconocimientos concedidos a Suma

El espíritu de la mejora continua en la filosofía de la calidad y el ánimo de conseguir la excelencia, impulsa a este organismo a la competitividad y al reconocimiento de la labor emprendida a partir de su adhesión a las distintas convocatorias de premios y reconocimientos. Entre los más destacados pueden recalcar los siguientes (MANUAL DE ACOGIDA, 2008):

a) Presentación del proyecto “JuntosMejor: 4 Administraciones Locales juntas para compartir y mejorar los servicios a los ciudadanos”, para el Premio Ciudadanía a las Buenas Prácticas en los servicios públicos 2012, de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios (AEVAL), Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

b) El premio concedido a la Excelencia en el Servicio, por la revista Economía 3, editada por PREP SA, en su primera edición, 2010.

c) El premio a la Calidad e Innovación a la Gestión Pública, convocado por el MAP y la AEVAL (2007) por el proyecto *Conoc-e* en la categoría de Gestión del Conocimiento (accésit). Madrid, 2008.

d) Finalista en Premios de Gestión de Recursos Humanos, por la Revista Capital Humano. Madrid, 2008.

e) El 2º premio concedido por la Revista Auditoría Pública, en la categoría e Administración por el artículo *E -Administración: situación actual y estudio del caso Suma*. 2007.

f) La distinción IMPORTANTE de Información de junio, Alicante, 2007.

g) El premio a las Buenas Prácticas, convocado por el MAP, por el proyecto de *Colaboración administrativa en la Gestión Tributaria Local Suma-Ayuntamiento de Majadahonda*. Madrid, 2007.

h) El premio a la Excelencia por el uso de las tecnología de la información concedido por el Institute of Revenues, Ratings and Valuation (IRVV) del Reino Unido. Manchester 2005.

i) La participación en la *Guía de Buenas Prácticas de la Gestión Financiera Local*, del Programa URB-AL, de la Comisión Europea de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina (red temática 9 sobre Finanzas Locales y Presupuesto Participativo). 2005.

j) El certificado de calidad ISO (categoría de atención al público), concedido por SGS Ibérica. Desde 2004.

k) Finalistas, de la III edición del Premio Ciudadanía. Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos (AEVAL). Madrid, 2004.

l) El premio Buenas Prácticas en Administración Electrónica. MAP. Madrid, 2003.

PARTE III. LAS ENCUESTAS Y LAS ENTREVISTAS REALIZADAS

CAPÍTULO XIV. EL TRABAJO DE CAMPO: LAS PERSPECTIVAS SOBRE LA GESTIÓN TRIBUTARIA Y LA RECAUDACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LA PROVINCIA DE ALICANTE

1. El cuestionario presentado a los Ayuntamientos sobre *Suma Gestión Tributaria Diputación Provincial de Alicante*

Las entrevistas estandarizadas, en las que todas las Administraciones Públicas “leen” la misma pregunta a través de un cuestionario, constituyen un instrumento para la recogida homologada de datos, interacción e intercambio de información (GONZÁLEZ DEL RIO, 1977:172). La encuesta constituye una técnica de investigación cuantitativa para obtener y procesar los datos discursivos (UÑA y MARTÍN, 2009: 83). Así, se ha escogido la encuesta al considerar que, es el instrumento que en mayor medida, permite combinar el rigor de una ciencia social con las posibilidades efectivas de acceso al conocimiento de una realidad (PIZARRO, 2001). En particular, la encuesta que he preparado ha sido diseñada para que sea atendida por todos los municipios de la provincia de Alicante, respondiendo sobre sus perspectivas de la labor de *Suma* como organismo que realiza la gestión tributaria y la recaudación de los ingresos locales por la delegación de sus competencias.

La estructura de la encuesta sigue una formulación flexible, en el sentido que contiene preguntas abiertas, semiabiertas y cerradas, que se complementan con las variantes simples, múltiples y compuestas de respuesta.

El objetivo principal que se pretende con esta encuesta es, por tanto, obtener información neutral y de primera mano, sobre la percepción del servicio que presta *Suma* a los Ayuntamientos. Para ello, el cuestionario ha atendido a una serie de ítems que he considerado fundamentales, pero de fácil y comprensiva solución, y así en base a las respuestas de todos aquellos que han accedido a colaborar en esta investigación, se pretende ser capaz de:

a) Conocer la percepción de los municipios del servicio de gestión tributaria y recaudación que presta *Suma* en relación con las competencias que le hayan delegado.

- b) Dilucidar las razones por las que los Ayuntamientos consideran que un organismo como *Suma* puede ser necesario, o no.
- c) Interpretar la opinión de los Ayuntamientos sobre cuestiones básicas para *Suma* como: el precio de sus servicios, la valoración de los anticipos a la recaudación, los servicios de asistencia técnico-económica, las relaciones bilaterales, la tecnología, el plan de pago personalizado, las campañas de comunicación y publicidad y, la formación
- d) Valorar las relaciones, institucionalizadas o no, entre los municipios y *Suma*.
- e) Detectar los puntos fuertes de *Suma*.
- f) Descubrir y entender las principales críticas de los Ayuntamientos al modelo *Suma*.
- g) Conocer las opiniones que la ciudadanía, en general y si las hubiera, transmite a sus Ayuntamientos sobre *Suma*.
- h) Ofrecer la valoración que los municipios tienen del organismo provincial.
- i) Representar todas las respuestas y opiniones agrupándolas por grupos de municipios en función de su tamaño poblacional y de servicios.
- j) Localizar las posibles áreas de gestión que precisan los Ayuntamientos y, que en la actualidad, *Suma* no presta.

No quisiera terminar este apartado, sin agradecer la inestimable participación de todos aquellos municipios, y en particular a sus representantes políticos y a su personal adscrito, colaboradores siempre anónimos, que me han remitido sus respuestas a esta encuesta. Su cooperación y, en tantas ocasiones sus contribuciones y aportaciones, han ido mucho más allá de lo que inicialmente nos esperaba, lo que no sólo han hecho posible que pudiera llevar a buen puerto esta investigación, pues sin su ayuda nada habría conseguido, sino que han dado y puesto valor a este sencillo cuestionario, con la calidad y pulcritud de sus aportes.

Sin perjuicio de lo mencionado anteriormente y, de la extensa y versátil aceptación de las encuestas como técnica de obtención y aprovechamiento de la información y conocimientos singulares, considero necesario puntualizar algunos de sus inconvenientes (PIZARRO, 2001: 42):

a) La técnica de la encuesta es individualista, es decir, a través de los datos que suministra puede resultar difícil imaginar cuál es la auténtica realidad. Esta crítica lo que considera, es la posibilidad que los encuestados se comporten de manera diferente en sus respuesta al cuestionario que en su entorno social. Sin embargo, dado el anonimato en el tratamiento que se ha dado a este instrumento, considero que esta cuestión está minimizada y, que incluso, precisamente por ello, cobra aún más valor.

b) La técnica de la encuesta es estática, así suministra la información para un periodo temporal muy concreto y en unas circunstancias dadas, que no son extrapolables cuando cambian estos factores.

c) La encuesta trabaja con formalidades estadísticas, es decir, con datos. Realmente a veces puede resultar frívolo plasmar la información tan sensible, delicada y subjetiva en meros valores cuantitativos. Además, el tratamiento de la propia encuesta considera de igual valor todas las respuestas ofrecidas, y no tiene en cuenta ni pondera, las respuestas y los comentarios, más o menos, representativos.

A continuación, se expone el cuestionario que se ha elaborado y remitido a los Ayuntamientos de la Provincia de Alicante, en base a los argumentos anteriormente detallados y, a partir del que he fundamentado este estudio cualitativo.

**Cuestionario sobre la satisfacción de la gestión tributaria local realizada por
SUMA GESTIÓN TRIBUTARIA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE**

Fecha:

Nombre de la Corporación Local:

Número de habitantes:

Comarca:

Área de delimitación a efectos de Suma: a completar por la entrevistadora

Dispone de oficina de *Suma* Si No

INDICACIONES PARA CONTESTAR LA ENCUESTA: En algunas preguntas es posible que el entrevistado esté de acuerdo con más de una cuestión, en ese caso, es posible que opte por aquella con la que está más de acuerdo o bien, conteste a ambas, pudiendo establecer incluso un orden de preferencia.

1. Las competencias en materia de gestión tributaria y recaudación que su Ayuntamiento ha delegado en *Suma Gestión Tributaria*, considera que son:
 - a) Las adecuadas
 - b) Se podrían delegar o encomendar más gestión y competencias a Suma
 - c) Demasiadas pues el Ayuntamiento por si mismo podría realizarlas sin problema
 - d) No sabe, pues la decisión de la delegación obedece a un criterio que desconoce
2. ¿Cómo percibe las labores de gestión tributaria que realiza *Suma*?
 - a) La realiza correctamente
 - b) La podría realizar el propio Ayuntamiento
 - c) Considera que es indiferente quien la realice
 - d) Es preferible que el ciudadano perciba que existe un organismo que gestione los impuestos locales diferente de su Ayuntamiento

3. ¿Cómo percibe la actividad de recaudación que realiza *Suma*?
 - a) *Suma* consigue maximizar los niveles de recaudación
 - b) Mi Ayuntamiento, por sí sólo, podría alcanzar los mismos niveles de recaudación que *Suma* en la gestión voluntaria
 - c) Los niveles de recaudación de *Suma* son óptimos sólo para la recaudación ejecutiva
 - d) Se podrían y deberían mejorar los niveles de recaudación de *Suma*

4. ¿Cuál es su opinión sobre el coste del servicio que presta *Suma*?
 - a) El coste es normalmente adecuado
 - b) Ajustado en la recaudación voluntaria y muy caro en la recaudación ejecutiva
 - c) Excesivamente gravoso en la recaudación voluntaria y coherente con el trabajo que conlleva en la ejecutiva
 - d) Siempre resulta muy caro

5. Sobre los anticipos a la recaudación, considera que:
 - a) Es una medida imprescindible para que los Ayuntamientos puedan afrontar sus gastos corrientes
 - b) Es un instrumento bien diseñado
 - c) Mi Ayuntamiento no precisa solicitar anticipos a la recaudación
 - d) Los anticipos sobre la recaudación son una buena medida aunque resultan muy caros para los Ayuntamientos

6. Los servicios de asistencia técnica, económica y de formación de *Suma* son:
 - a) Adecuados y se complementan bien con los que presta la Diputación
 - b) No se ajustan a nuestra demanda
 - c) Los Ayuntamientos requieren más asistencia en.....

7. Sobre la tecnología que ofrece *Suma* a los Ayuntamientos:
 - a) Valore el portal Web de GESTANET de 1 a 10, siendo 1 el mínimo y 10 el máximo de puntuación.
 - b) Indique qué funcionalidad es la que más le gusta y la que menos
La que más:
La que menos:
 - c) ¿Existe alguna aplicación necesaria para su gestión y recaudación de ingresos que el aplicativo no contemple?
8. Sobre la comunicación que mantiene *Suma* con su Ayuntamiento, considera que:
 - a) Normalmente es transparente
 - b) Es suficiente
 - c) *Suma* responde a las solicitudes con prontitud
 - d) No se ajusta a nuestras necesidades y es el Ayuntamiento quien se tiene que adaptar a los requerimiento de *Suma*
9. Sobre la publicidad que realiza *Suma* a sus ciudadanos, estima que:
 - a) Es la adecuada para que los contribuyentes conozcan sus obligaciones
 - b) Es desmedida y muy cara
 - c) Genera economías a escala a su más amplio grado
 - d) Le resulta indiferente
10. Sobre los foros, encuentros y actividades que realiza *Suma*, considera que:
 - a) No son necesarios
 - b) Son necesarios por la información y sinergias que conllevan
 - c) Es indiferente que se realicen o no
 - d) Indique si hay algún tema o actividad que les gustaría que se abordase en estos evento

11. Indique su percepción del Plan de Pago Personalizado como medida anti crisis:

- a) La medida es adecuada para inducir el pago y mejora la recaudación
- b) No afecta a la recaudación
- c) El coste de gestión del servicio supera la recaudación
- d) Considero que genera problemas a nuestra contabilidad ¿Cuáles?

12. Utiliza otros servicios de *Suma* además de la recaudación y gestión tributaria

NO

SI ¿Cuáles?

13. ¿Cómo percibe su Ayuntamiento el nivel de satisfacción de sus ciudadanos con respecto al servicio que presta *Suma*?

- a) Los ciudadanos consideran que *Suma* facilita al máximo el cumplimiento de sus obligaciones tributarias
- b) Los ciudadanos ven a *Suma* como un organismo eficaz para evitar los incumplimientos tributarios y reducir el fraude
- c) No conoce la opinión de sus ciudadanos
- d) Han recibido algunas quejas de la actuación de *Suma* ¿Cuáles?

14. Valore la actividad de *Suma Gestión Tributaria* de 1 a 10, siendo 1 el mínimo y 10 el máximo.

15. Indique qué servicios no presta *Suma* actualmente a su Ayuntamiento, y que le gustaría que prestase.

16. Sugerencias de mejora. Comentarios

Firmado:

2. Las principales conclusiones de las respuestas de los Ayuntamientos

2.1 La descripción de las unidades a encuestar

Conforme al estudio realizado, en el apartado 4, de del capítulo VII, sobre la tipología de los municipios de la provincia de Alicante atendiendo a las variables socioeconómica, política, administrativa y de servicios (véase en este sentido la Tabla VII.10), la caracterización de los municipios alicantinos ha quedado establecido como sigue: 1. Inframunicipio; 2. Pequeño municipio; 3. Pequeño municipio con estructura de gobierno diferenciada; 4. Pequeño municipio con alto nivel de prestación de servicios; 5. Municipio mediano; 6. Pequeñas ciudades; 7. Ciudades medianas ; y, 8. Grandes ciudades.

A continuación, se resume en una tabla la distribución de los municipios alicantinos conforme a su encuadre en esta tipología distribuida en las nueve comarcas geográficas en las que se subdivide la provincia, a los que se les ha remitido el cuestionario sobre su percepción de la gestión tributaria local que realiza *Suma*.

Tabla XIV.1 Distribución de la caracterización de los municipios alicantinos por comarcas.

COMARCA	CARACTERIZACIÓN	MUNICIPIOS	POBLACIÓN
El Comptat	1. Inframunicipio	16	
	2. Pequeño municipio	5	
	3. Peq. munic. diferenciado	1	
	4. Peq.munic. - altos servicios	-	
	5. Municipio mediano	2	
	6. Pequeñas ciudades	-	
	7. Ciudades medianas	-	
	8. Grandes ciudades	-	
	TOTAL	24	28.473
L'Alcoià	1. Inframunicipio	2	
	2. Pequeño municipio	-	
	3. Peq. munic. diferenciado	1	
	4. Peq.munic. - altos servicios	-	
	5. Municipio mediano	3	
	6. Pequeñas ciudades	1	
	7. Ciudades medianas	1	
	8. Grandes ciudades	-	
	TOTAL	8	112.926
Alto Vinalopó	1. Inframunicipio	1	
	2. Pequeño municipio	-	
	3. Peq. munic. diferenciado	3	
	4. Peq.munic. - altos servicios	1	
	5. Municipio mediano	1	
	6. Pequeñas ciudades	1	
	7. Ciudades medianas	-	
	8. Grandes ciudades	-	
	TOTAL	7	53.797
El Vinalopó Medio	1. Inframunicipio	-	
	2. Pequeño municipio	1	
	3. Peq. munic. diferenciado	1	
	4. Peq.munic. - altos servicios	2	
	5. Municipio mediano	4	
	6. Pequeñas ciudades	2	
	7. Ciudades medianas	1	
	8. Grandes ciudades	-	
	TOTAL	11	173.638

COMARCA	CARACTERIZACIÓN	MUNICIPIOS	POBLACIÓN
La Marina Alta	1. Inframunicipio 2. Pequeño municipio 3. Peq. munic. diferenciado 4. Peq.munic. - altos servicios 5. Municipio mediano 6. Pequeñas ciudades 7. Ciudades medianas 8. Grandes ciudades TOTAL	5 9 5 4 7 3 - - 34	200.373
La Marina Baixa	1. Inframunicipio 2. Pequeño municipio 3. Peq. munic. diferenciado 4. Peq.munic. - altos servicios 5. Municipio mediano 6. Pequeñas ciudades 7. Ciudades medianas 8. Grandes ciudades TOTAL	5 4 1 1 3 3 1 - 18	193.165
L'Alicantí	2. Pequeño municipio 3. Peq. munic. diferenciado 4. Peq.munic. - altos servicios 5. Municipio mediano 6. Pequeñas ciudades 2. Ciudades medianas 3. Grandes ciudades TOTAL	1 1 2 1 3 1 1 10	478.005
El Baix Vinalopó	1. Inframunicipio 2. Pequeño municipio 3. Peq. munic. diferenciado 4. Peq.munic. - altos servicios 5. Municipio mediano 6. Pequeñas ciudades 7. Ciudades medianas 8. Grandes ciudades TOTAL	- - - - - 2 - 1 3	292.067
La Vega Baja	1. Inframunicipio 2. Pequeño municipio 3. Peq. munic. diferenciado 4. Peq.munic. - altos servicios 5. Municipio mediano 6. Pequeñas ciudades 7. Ciudades medianas 8. Grandes ciudades TOTAL	- 1 2 7 13 2 2 - 27	393.841

	CARACTERIZACIÓN	MUNICIPIOS	POBLACIÓN
TOTAL PROVINCIA	1. Inframunicipio	31	
	2. Pequeño municipio	18	
	3. Peq. munic. diferenciado	17	
	4. Peq.munic. - altos servicios	16	
	5. Municipio mediano	33	
	6. Pequeñas ciudades	18	
	7. Ciudades medianas	6	
	8. Grandes ciudades	2	
	TOTAL	141	1.934.127

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE e IVE a 01/01/2010(Fecha de consulta: 28/06/2012).

2.2 La ficha técnica de la encuesta

Universo: 141 municipios de la provincia de Alicante

Muestra: 67 respuestas

Ponderación: No procede

Cuestionario: Estructurado y abierto, de respuesta múltiple

Metodología: Polietápica. Envío y remisión del cuestionario por email y correo postal

Fecha de realización: del 5 de marzo al 30 de junio de 2012

2.3 La descripción de la muestra

En primer lugar, se ha de hacer constar que la muestra, no es aleatoria (por lo que no procede aplicar ningún tipo de corrección por error muestral), pues corresponde a las respuestas que se han obtenido del cuestionario. Por otra parte, en lo que respecta al tamaño de la muestra sobre la que se va a realizar el estudio univariante, se deben realizar las siguientes matizaciones:

a) Aunque si bien es cierto que se ha trabajado con una muestra de 67 respuestas, en realidad éstas han correspondido a 62 municipios. La explicación es que en algunos municipios la respuesta ha sido múltiple, pues el cuestionario ha sido respondido tanto por los responsables políticos (Alcalde o Concejal de Hacienda) como por el personal técnico funcionario (tesorero, interventor o técnico de recaudación, dependiendo quien sea el encargado de la gestión tributaria). El cuestionario, como se

puede hacer constar en la carta de petición y presentación enviada, fue remitido a los Alcaldes de los municipios y, han sido éstos los que han decidido responder directamente o reenviarlo al personal que se encarga de la gestión tributaria en el Ayuntamiento.

b) En consecuencia, las respuestas de los cuestionarios han sido elaboradas, según el caso, por representantes políticos o por los técnicos locales especialistas en los temas de gestión tributaria y recaudación. Aunque en términos globales la tasa de respuesta de los técnicos (36) y representantes políticos (31) está muy igualada, sí que se ha observado una importante escora en los municipios menores de 5.000 habitantes (categorías de 1 a 4) en los que mayoritariamente la respuesta viene de los representantes políticos (22 frente a 4 de los técnicos). Una explicación a esta circunstancia vendría condicionada por la importancia que tiene para los representantes políticos, en los pequeños municipios, la negociación directa con *Suma*. Además se entiende que en estos casos, tanto el Alcalde como el Concejal de Hacienda, en su caso, tienen gran conocimiento y control de los ingresos de su municipio así como mayor capacidad de negociación. Por otra parte, cabe destacar la mayor diferenciación en la distribución de las funciones entre el nivel político y el administrativo en los municipios de mayor tamaño, debido a la mayor complejidad de su *arrangement* institucional.

c) A efectos puramente prácticos, se han agrupado las caracterizaciones de los municipios encuadrados en los grupos 1 a 4, quedando la tipología alicantina configurada de la siguiente forma: pequeños municipios (menos de 5.000 habitantes), municipios medianos (de 5.001 a 20.000 habitantes), pequeñas ciudades (de 20.001 a 50.000 habitantes), ciudades medianas (de más de 50.000 habitantes) y grandes ciudades (de más de 200.000 habitantes), de conformidad con la LBRL.

d) En términos generales se destaca un elevado índice de respuesta que alcanza el 47 %. En cualquier caso y en lo que afecta a la distribución de las respuestas en los grupos considerados, se observa que la relación es directamente proporcional conforme aumenta el tamaño del municipio. En este sentido, el porcentaje de respuesta de los pequeños municipios es el 32%, el de los municipios medianos el 64%, el de las pequeñas ciudades el 67 %, hasta alcanzar el 100% en las ciudades medianas (en

realidad han respondido el 84% de los ciudades medianas) y grandes. Resulta previsible que el menor porcentaje de respuestas se ubique en los municipios de menos de 5.000 habitantes pues, por un lado, constituyen el grupo más numerosos y, por otro, son considerados estadísticamente como los más renuentes a la participación debido a la mayor precariedad en los medios de los que disponen y en la capacidad de respuesta (*feedback*).

e) Resulta difícil determinar y valorar las razones que rigen la no respuesta. Soy consciente que la mayor limitación de las encuestas por correo son las altas tasas de no respuesta y, que precisamente su reto es superar las inercias y dificultades la justifican (GONZÁLEZ RIO, 1997:219). Para ello, en la metodología empleada se ha procedido a un doble tratamiento del envío. En primer lugar vía correo electrónico, incluso repitiéndolo con mensajes recordatorios y, después, con otra expedición por correo postal. En este mismo sentido, nos ha resultado poderosamente llamativo que el 50% de los municipios que conforman el Consejo de Alcaldes de *Suma*, y por tanto son un órgano de consulta para la organización, hayan declinado participar en la elaboración de este estudio.

f) Sobre la presencia de oficina *Suma*, el 44% de las respuestas (28) provienen de municipio con su propia oficina, mientras que el resto reconoce que no tiene (34), alude a la oficina itinerante algunos días por semana o se refiere a la sucursal en su municipio vecino más próximo.

Tabla XIV.2 La distribución de las respuestas al cuestionario.

COMARCA	CARACTERIZACIÓN	RESP.	%
El Comptat	1. Inframunicipio 2. Pequeño municipio 5. Municipio mediano TOTAL	1 1 1 3	6,25% 20% 50% 12,5%
L'Alcoià	1. Inframunicipio 5. Municipio mediano TOTAL	1 2 3	50% 50% 37,5%
Alto Vinalopó	1. Inframunicipio 5. Municipio mediano TOTAL	1 1 2	100% 100% 29%
El Vinalopó Medio	1. Inframunicipio 3. Peq. munic. diferenciado 4. Peq.munic. - altos servicios 6. Pequeñas ciudades 7. Ciudades medianas TOTAL	1 2 1 1 1 6	100% 67% 100% 100% 100% 86%
La Marina Alta	1. Inframunicipio 2. Pequeño municipio 3. Peq. munic. diferenciado 4. Peq.munic. - altos servicios 5. Municipio mediano TOTAL	1 3 2 1 5 12	20% 30% 40% 25% 71% 35%
La Marina Baixa	1. Inframunicipio 2. Pequeño municipio 3. Peq. munic. diferenciado 5. Peq.munic. - altos servicios 6. Pequeñas ciudades 7. Ciudades medianas TOTAL	1 2 2 1 3 1 10	20% 50% 100% 33% 100% 100% 56%
L'Alicantí	4. Peq.munic. - altos servicios 6. Pequeñas ciudades 7. Ciudades medianas 8. Grandes ciudades TOTAL	2 5 2 1 10	100% 100% 100% 100% 100%
El Baix Vinalopó	6. Pequeñas ciudades 8. Grandes ciudades TOTAL	2 1 3	100% 100% 100%
La Vega Baja	3. Peq. munic. diferenciado 4. Peq.munic. - altos servicios 5. Municipio mediano 6. Pequeñas ciudades 7. Ciudades medianas TOTAL	2 2 12 1 2 19	100% 100% 93% 50% 100% 71%
TOTAL PROVINCIA	1. Inframunicipio 2. Pequeño municipio 3. Peq. munic. diferenciado 4. Peq.munic. - altos servicios 5. Municipio mediano 6. Pequeñas ciudades 7. Ciudades medianas 8. Grandes ciudades TOTAL	6 6 8 6 21 12 6 2 67	19% 33% 47% 37% 64% 67% 100% 100% 47%

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas.

2.4 Los resultados de la encuesta

Pregunta 1. Sobre percepción de las competencias delegadas a *Suma*.

El 64 % de las respuestas, consideran que las competencias delegadas por su Ayuntamiento en materia de gestión tributaria y recaudación son las adecuadas. El 26% supone que se podrían delegar y/o encomendar más gestión y competencias a *Suma*, mientras que tan sólo el 10%, cree que *Suma* tiene demasiadas competencias delegadas y, que el propio Ayuntamiento podría realizarlas sin problema.

A nivel desagregado, es precisamente el grupo de municipios menores de 5.000 habitantes, los que consideran que las competencias delegadas a *Suma* son las adecuadas (76%) mientras que se mantienen algo por debajo de la media en la posibilidad de incremento de la encomienda (20%). Por otra parte, el grupo de municipios medianos, son los más favorables a una mayor delegación de competencias a *Suma* (33%). Las grandes ciudades, reparten equitativamente sus respuestas entre la opción que las delegaciones son adecuadas y que se podrían incrementar.

Resulta destacable también, que el posicionamiento más fuerte en que sean los municipios quienes realicen su propia gestión, se encuentra en el grupo de las pequeñas ciudades (de 20.001 a 50.000 habitantes; 20%) y en las ciudades medianas (entre 50.001 y 200.000 habitantes; 17%). De esta forma, avanzo ya prematuramente, lo que ha resultado ser el grupo de municipios más críticos con la gestión del Organismo Autónomo.

Por último resaltaría además que, en esta pregunta abierta y de multirespuesta, apenas cabría diferenciar el comportamiento de los responsables políticos, de los técnicos municipales. Así el 57 % de los políticos, han considerado que las competencias son las adecuadas (frente al 43% de los técnicos). El 55% de los políticos también consideran que se pueden delegar más competencias a *Suma*. Y, por último, obviamente son el 100% de los técnicos, los que responden que no identifican el criterio de delegación. Resulta destacable asimismo como el 95% de los representantes políticos de los pequeños municipios consideran adecuadas e incluso que se pueden delegar más competencias.

P.1. Las competencias en materia de gestión tributaria y recaudación que su Ayuntamiento ha delegado en *Suma Gestión Tributaria*, considera que son:

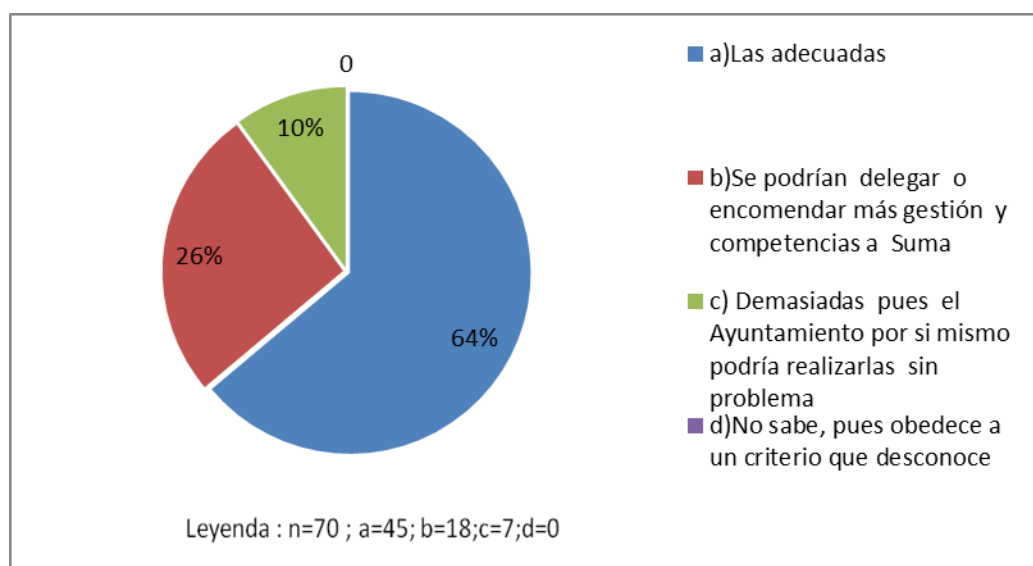


Figura XIV. 1. La percepción sobre competencias delegadas a *Suma*.

Pregunta 2. Sobre percepción del servicio de gestión tributaria.

Esta pregunta, que contempla también la posibilidad de priorizar varias respuestas, concluye que el 65% de éstas, considera que *Suma* realiza correctamente sus tareas de gestión tributaria. Complementariamente, el 25% reconoce que creen preferible que exista un organismo independiente que gestione los tributos al margen del Ayuntamiento (distinguiendo éstos sólo como el que resuelve los trámites administrativos y presta servicios a los ciudadanos). Sólo el 6% cree que podría realizar la gestión el propio municipio, mientras que el 4% contempla que es independiente quien la realice. Así, realmente el 90 % de las respuestas están apoyando por una u otra razón, más o menos implícita, la labor de *Suma*.

Como era de esperar, son los municipios de menos de 5.000 habitantes los que otorgan mayor mérito a la gestión del organismo autónomo (78%), y los que ni se plantean llevarlo a cabo ellos mismos. Además, casi el 1 % consideran preferible la figura del organismo independiente que recaude los impuestos.

Son precisamente los municipios medianos, quienes apoyan más la labor del organismo de gestión independiente del Ayuntamiento (46 %), dándose el caso además que el 41% atiende a la corrección en la gestión que realiza *Suma*. Son por tanto este grupo, los que marcadamente mantienen una responsabilidad centrífuga en lo que respecta a la gestión tributaria local.

El destacable que unánimemente las ciudades medianas han reconocido la gestión tributaria de *Suma* como correcta. Para finalizar, las grandes ciudades dividen sus declaraciones entre la corrección de la gestión y la indiferencia sobre quien realice la gestión tributaria.

Para finalizar y aunque de forma excepcional, aparece asociada a la respuesta el comentario a la posibilidad de recuperación de algunas de las competencias encomendadas a *Suma*.

P.2 ¿Cómo percibe las labores de gestión tributaria que realiza *Suma*?

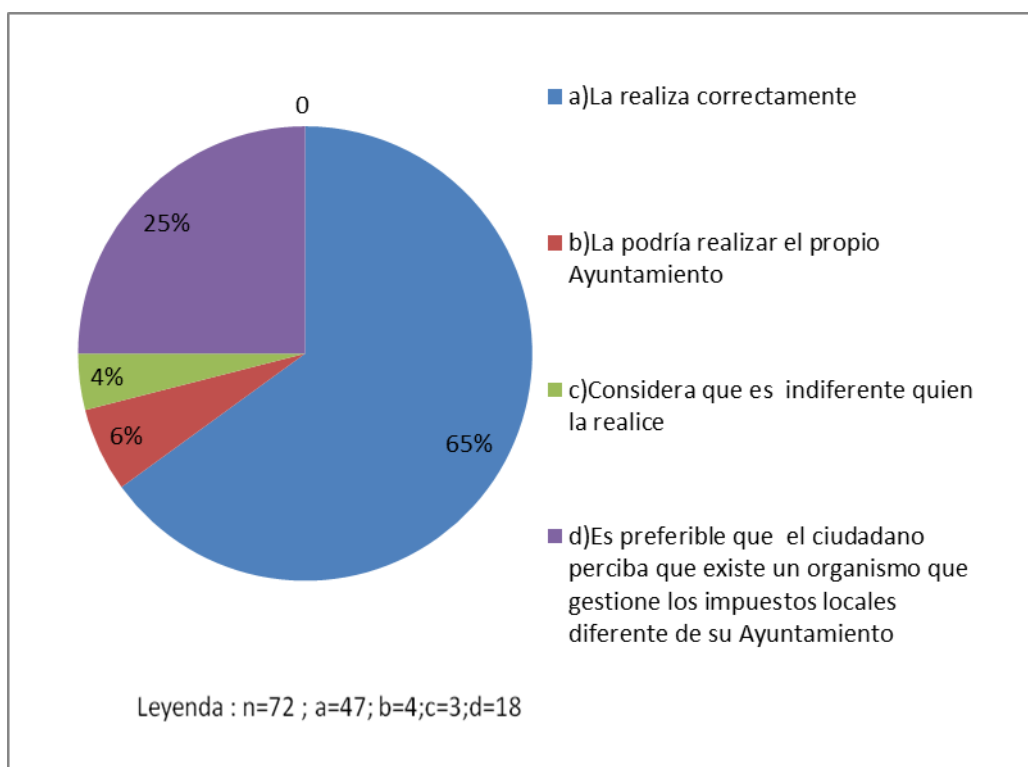


Figura XIV.2. La percepción de la gestión tributaria.

Pregunta 3. Sobre percepción de la actividad de recaudación.

Ante esta nueva cuestión multirespuesta, el 73% se ha decantado por afirmar que *Suma* consigue maximizar los niveles de recaudación. El 11 % considera que su propio Ayuntamiento también podría igualar los niveles que logra *Suma*, y el 8% considera que *Suma* podría y debería mejorar lo recaudado; mientras que el restante 8% considera que los niveles son óptimos sólo para la recaudación ejecutiva.

Son los municipios entre 5.000 y 50.000 habitantes, los que cuestionan en mayor medida la actividad de *Suma*, al percibir que no sólo deberían mejorar los niveles de recaudación, que éstos sólo son óptimos en los procedimientos ejecutivos y, que incluso el Ayuntamiento podría alcanzarlos en algo más del 80% de las respuestas que han obtenido estas opciones. En conclusión, aunque en general predomina la satisfacción por los estándares de la actividad recaudatoria, los posicionamientos más críticos, se ubican en los municipios medianos y en las pequeñas ciudades.

P.3 ¿Cómo percibe la actividad de recaudación que realiza *Suma*?

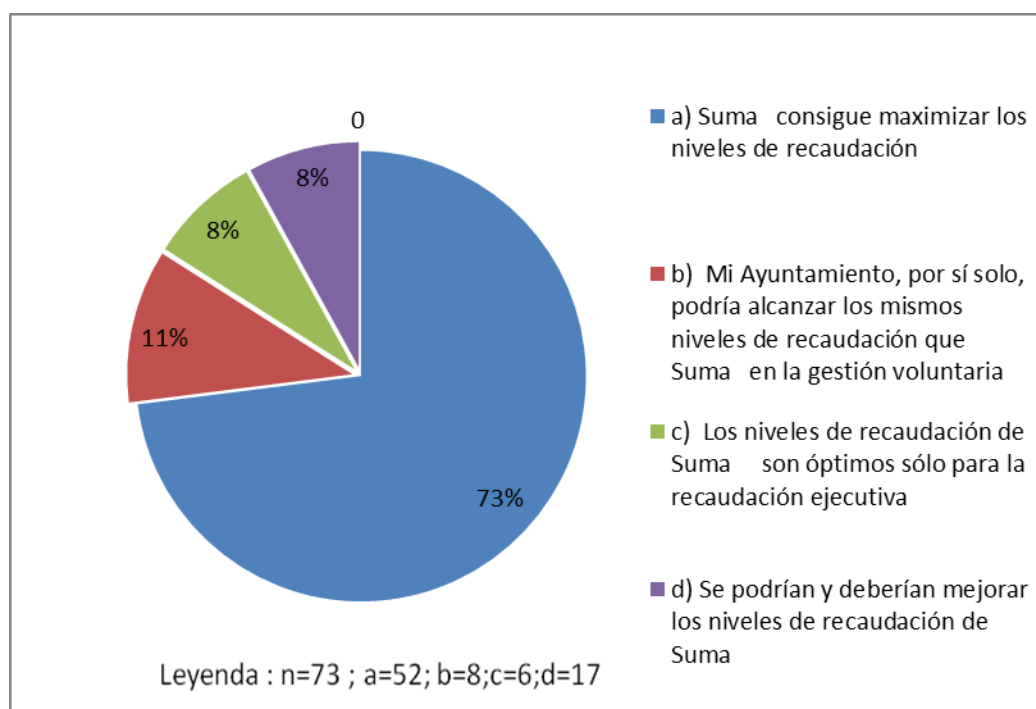


Figura XIV.3. La percepción del servicio de recaudación.

Pregunta 4. Sobre percepción del coste económico del servicio

El 36 % de las unidades encuestadas considera que el coste de servicio de *Suma* es normalmente el adecuado. Sólo el 10 % valora que resulta muy gravoso. Resulta curioso que el resto de respuestas se reparten por igual entre los que lo consideran adecuado en los procedimientos voluntarios y sobrecargado en la ejecutiva (27%) mientras que el otro 27%, por el contrario, resaltan el elevado coste que supone en voluntaria y lo ajustado al trabajo que conlleva en la ejecutiva. Por esta singularidad que en lo global podría parecer contradictoria, se considera fundamental diferenciar las respuestas a partir de los distintos grupos de municipios que se han contemplado.

P.4 ¿Cuál es su opinión sobre el coste del servicio que presta *Suma*?

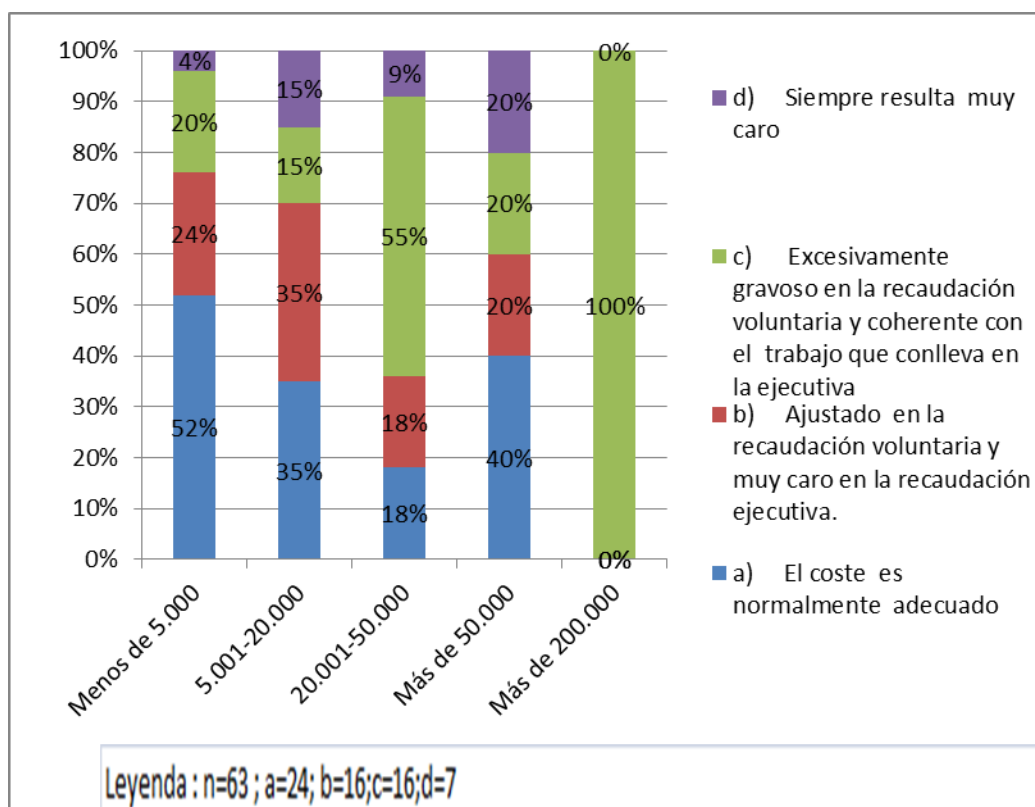


Figura XIV.4. La percepción del coste del servicio.

A nivel desagregado, se observa cómo son los pequeños municipios los que consideran con mayor benevolencia el coste del servicio que les presta *Suma*. En el otro extremo, las grandes ciudades consideran que el coste de la voluntaria es alto y, he ahí justificada su resistencia a estas delegaciones. Las pequeñas ciudades (20.001-50.000 habitantes) son las que consideran que mayoritariamente el coste resulta muy gravoso en general, pero en particular, son las ciudades medianas (de más de 50.000 habitantes) las que más manifiestan lo oneroso del coste del servicio en cualquier caso, además que son conscientes que no disponen del Know How necesario para realizar adecuadamente la ejecutiva (ni conocimientos, ni medios técnicos, ni personal especializado para realizar embargos...) por lo que ajustan el coste de la ejecutiva al proceso que conlleva.

Pregunta 5. Sobre la percepción de los anticipos a la recaudación.

Los anticipos a la recaudación como medida de financiación para los municipios son generalmente muy bien aceptados. Tan sólo un escaso y anecdótico 2 %, no los considera necesarios. Mayoritariamente se considera un servicio imprescindible para que los municipios puedan hacer frente a sus gastos corrientes además de ser valorado como un instrumento bien diseñado. Tan sólo el 17% de las respuestas, añade que el coste que les impone *Suma* por su servicio financiero es muy elevado. Sobre esta apreciación global de los adelantos sobre la recaudación que ofrece *Suma* a sus clientes, no procede hacer distinciones por grupos de municipios ya que, en general, todos ellos han mostrado la misma tendencia. En cualquier caso, se observa que cuanto más grande es el municipio más necesita financiarse vía anticipos y, por lo tanto se incrementa el porcentaje de respuestas que lo consideran imprescindible.

P.5 Sobre los anticipos a la recaudación, se considera que:

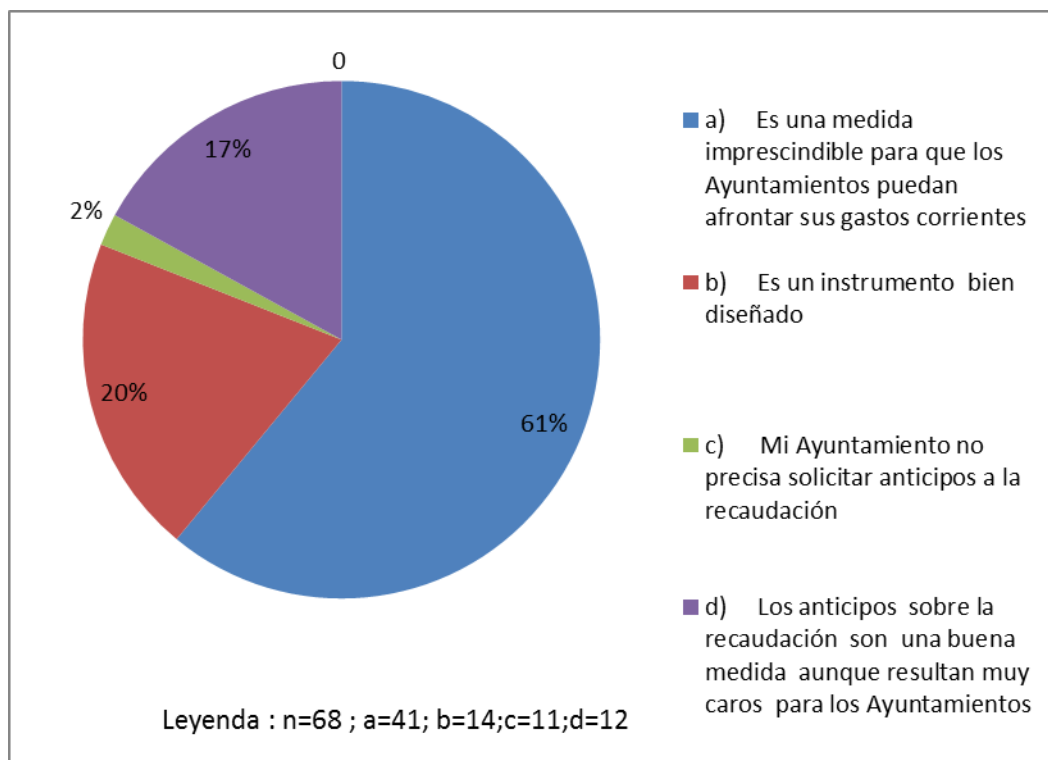


Figura XIV.5. La percepción de los anticipos financieros.

Pregunta 6. Sobre percepción de los servicios de asistencia técnica, económica y de formación.

El 87% de los municipios consideran que los servicios de asistencia técnica, económica y de formación de *Suma*, son adecuados y se complementan con los que presta la Diputación Provincial de Alicante. Tan sólo un 5% de los municipios, ubicados en los grupos de municipios medianos y pequeñas ciudades, hacen notar que no se ajustan a su demanda. Las propuestas de los Ayuntamientos que solicitan una intensificación se concretan en:

- a) Asesoramiento informático y contable para los pequeños municipios.
- b) Asistencia económico-presupuestaria y financiera.
- c) Asistencia en catastro.
- d) Asesoramiento jurídico, especialmente sobre las novedades legislativas.
- e) Asesoramiento en temas tributarios en general, y en particular, relativos a procedimientos de embargos, procedimientos ejecutivos, inspección tributaria y recaudación.

- f) Asistencia técnica en todo lo relativo a modificaciones.
- g) Complementariamente, los Ayuntamientos proponen acentuar los servicios de formación en:
 - a) La actualización y comprensión del sistema contable.
 - b) Los procedimientos de coordinación de la contabilidad en relación con el programa contable de *Suma*.
 - c) El desarrollo del software y aplicativos que se vienen utilizando para compartir la información y contabilizarla automáticamente.

En definitiva, con estas respuestas, que precisamente por no ser escasas, los Ayuntamientos están manifestando que necesitan una serie de servicios de asistencia de un organismo supramunicipal. Se constata con ello que ellos perciben que en determinados temas no son autosuficientes. En concreto se destacan sus reivindicaciones formativas en temas relativos a la contabilidad.

Pregunta7. Sobre la tecnología que ofrece *Suma* a los Ayuntamientos.

A nivel global, la funcionalidad del portal Web Gestanet es valorado con una puntuación de 7,43. En cualquier caso, resulta interesante destacar que son precisamente los municipios medianos y las pequeñas ciudades, las más críticas con su funcionalidad. Así, a nivel desagregado por grupos de municipios, la puntuación se distribuye:

Tabla XIV.3 Distribución de la valoración del portal Web Gestanet por caracterización de municipios.

Pequeños municipios	Municipios medianos	Pequeñas ciudades	Ciudades medianas	Grandes ciudades	Media
7,70	6,47	6,88	8	8	7,43

Entre las funcionalidades preferidas del portal Web Gestanet, y de acuerdo con las opciones de respuesta aportadas por los encuestados en la modalidad de respuesta abierta, se destacan:

- a) La accesibilidad a la información.
- b) La agilidad para obtener la información.

- c) La seguridad.
- d) En general, las consultas. En particular, las consultas de datos de contribuyentes, de expedientes y padrones, de datos de recaudación, de deudores y objetos tributarios.
- e) La descarga de productos, en general. En particular, la descarga de impuestos.
- f) Los partes de aplicaciones mensuales.
- g) Los informes (como el informe de débitos).
- h) La impresión de carta de pago.
- i) La posibilidad de conocer la deuda pendiente del Ayuntamiento.
- j) La atención rápida que se da a los usuarios, ya sea vía email o por teléfono (se facilita con prontitud otra información que pueda ser necesaria y que no se contemple o no se sepa cómo obtenerla).

Por otra parte, lo que genera menos aceptación es:

- a) Que en ocasiones, no está armonizado con el programa de los Ayuntamientos con lo que se evita información importante.
- b) La complejidad para la impresión de tributos pendientes.
- c) El formato .pdf de algunos productos que dificulta su tratamiento (resulta preferible el formato .txt para el intercambio de información, elaboración de estadísticas y extracción de los datos).
- d) Lo relativo a embargos y bloqueos de cuentas bancarias.
- e) La cuenta de gestión anual.
- f) No permite buscar objetos tributarios a partir de matrículas de vehículos.
- g) Que el certificado de bienes resulta escaso.
- h) Que las funciones de cargos en ejecutiva resultan incompletas.
- i) Que la información contable no se ajusta a las exigencias de los Ayuntamientos.
- j) En algunos casos, se destaca que el portal es poco dinámico en su estructura además de lento, farragoso, con dificultad de acceso y mínimamente funcional (era preferible el anterior).

Por último, los municipios encuestados proponen la incorporación de las siguientes aplicaciones no contempladas en el portal actual:

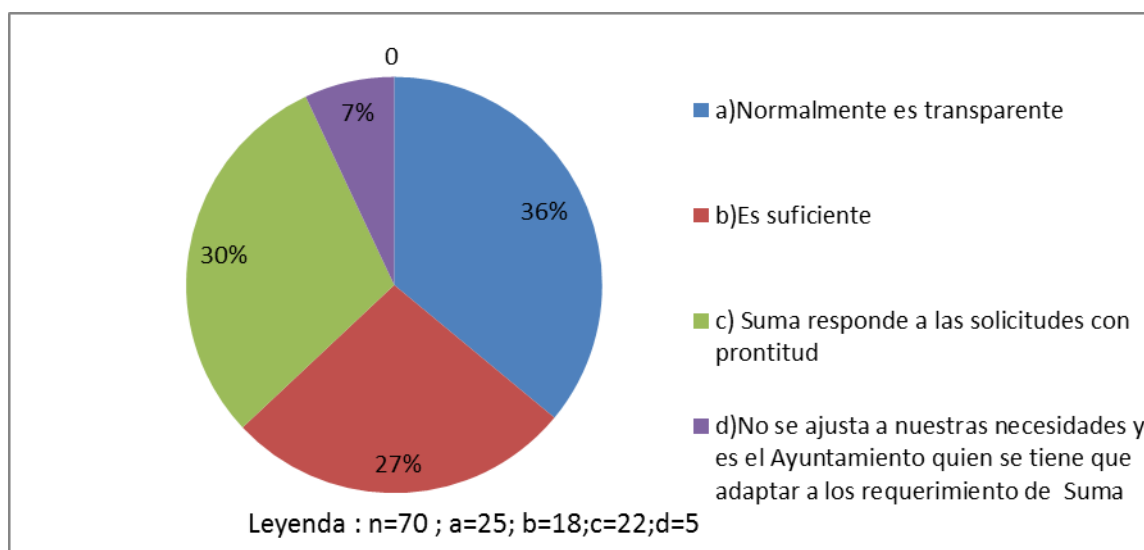
- a) Adaptar el tratamiento de los aplazamientos y fraccionamientos a los sistemas contables de los municipios.
- b) Desglosar al máximo la información.
- c) Confeccionar liquidaciones de ingreso directo.
- d) El cuadro de mandos.
- e) Realizar los cargos en ejecutiva online.
- f) Enlazar los datos contables que tiene *Suma* con los del Ayuntamiento.
- g) Ampliar las aplicaciones del portal a todos los municipios y no sólo al propio.

Pregunta 8. Sobre la comunicación que mantiene *Suma* con los Ayuntamientos.

La apreciación que tienen los Ayuntamientos sobre la comunicación con *Suma*, es que normalmente es transparente (36%), que responde a las solicitudes de los Ayuntamientos con prontitud (30%) y, que además, es suficiente (27%).

Tan sólo el 7% de los municipios han considerado que la comunicación no se ajusta a sus necesidades y que, son ellos los que se tienen que adaptar a las estrategias y políticas de comunicación del organismo. Así, se extiende la satisfacción por la política de comunicación que mantiene *Suma*. Tan sólo un anecdótico 3% añade que estarían interesados en mantener un enlace más continuo con el organismo de gestión tributaria. Sin temor, se puede exponer que estas conclusiones son compartidas por todos los grupos de municipios que se han tipificado.

P.8 Sobre la comunicación que mantiene *Suma* con su Ayuntamiento, se considera que:



FiguraXIV.6. La percepción sobre política de comunicación.

Pregunta 9. Sobre la percepción de la publicidad que realiza *Suma* con los ciudadanos.

Resulta especialmente llamativo que el 83% de los encuestados, reconoce que la publicidad que difunde *Suma* a la ciudadanía es la adecuada para que los contribuyentes conozcan y puedan hacer efectivas sus obligaciones tributarias. Es más, en algún caso se propone que sería deseable mayor difusión y poner mayor énfasis publicitario, concretando incluso la posibilidad de complementar la típica cartelería con los mensajes de email y/o SMS, estrategia publicitaria que se señala como especialmente práctica para aquellos contribuyentes no residentes (pudiendo compatibilizarse en varios idiomas). Sólo el 9% percibe que la publicidad es desmedida y muy cara. Al 6% de los encuestados, les resulta indiferente la publicidad. Es curioso que el grupo de indiferentes se encuentre localizado en los municipios medianos, sin que ninguno de los otros grupos se muestre conforme con esta posibilidad. Ninguna de las respuestas ha contemplado las economías a escala de las estrategias publicitarias.

P.9 Sobre la publicidad que realiza *Suma* a sus ciudadanos, se estima que:

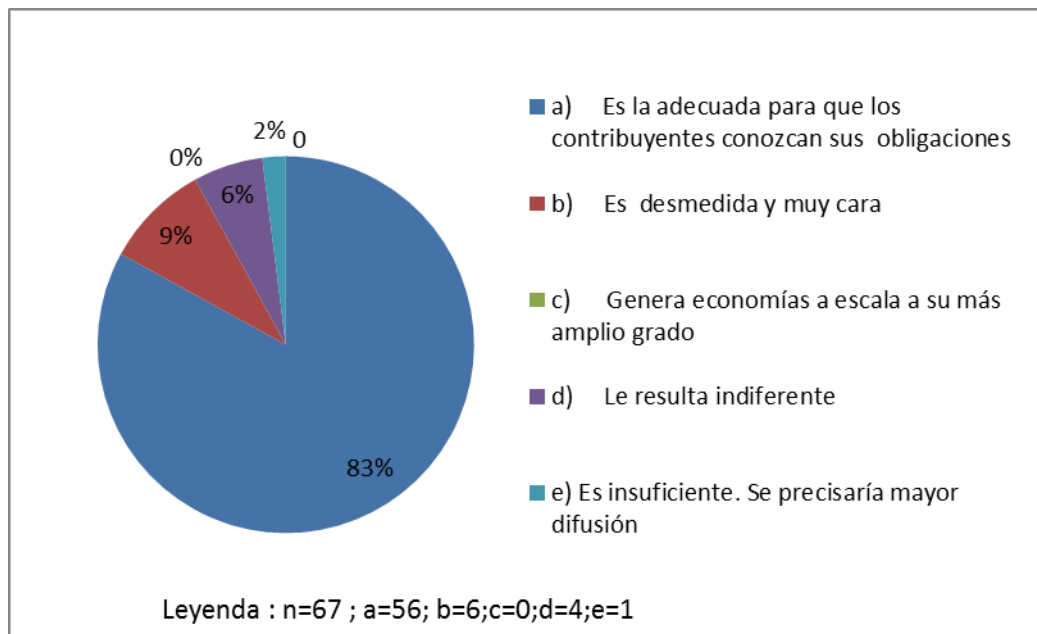


Figura XIV.7. La percepción sobre la propaganda y publicidad

Pregunta 10. Sobre la percepción de los foros, encuentros y actividades organizados por *Suma*

El 73% de las unidades encuestadas considera que los foros, encuentros y actividades que organiza *Suma* son necesarios por la información y sinergias que se comparten en ellos. Para el 14 %, resulta indiferente que se realicen o no. Por otra parte, el 13 % considera que no son necesarios.

En cuanto a la consulta de propuestas y potenciales proyectos para llevar a cabo en próximas convocatorias, se han considerado:

- a) El tratamiento de fallidos.
- b) La formación en inspección tributaria y recaudación.
- c) La difusión de las aplicaciones informáticas estandarizadas por *Suma*.
- d) Las novedades legislativas (como lo relativo a los Planes de Ajuste, RDL 4/2012).

P.10 Sobre los foros, encuentros y actividades que realiza *Suma*, se considera que:

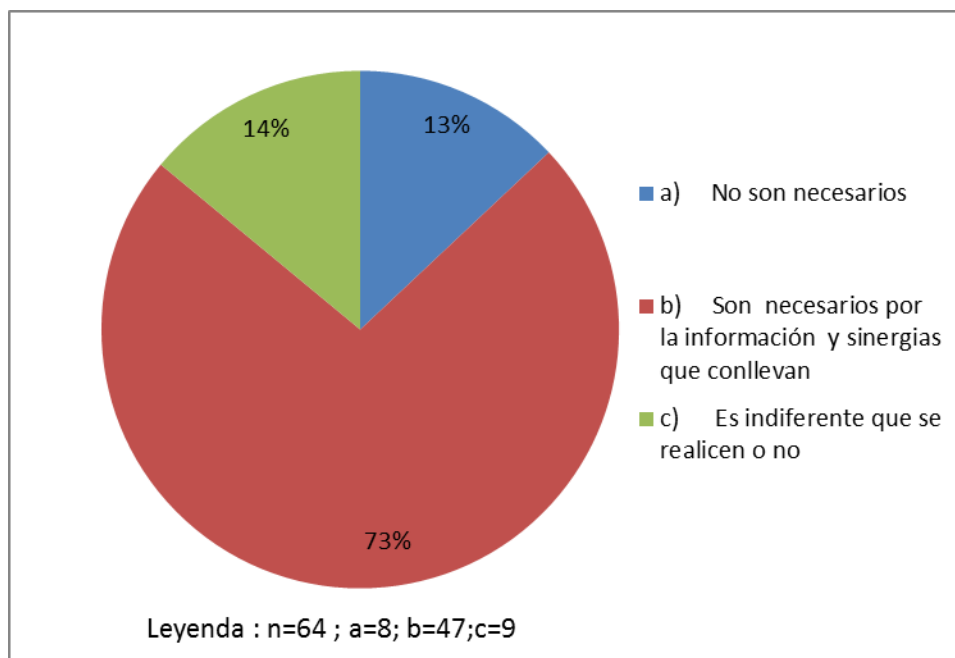


Figura XIV.8. La percepción sobre los foros, los encuentros y las actividades

Pregunta 11. Sobre la percepción del Plan de Pago Personalizado como medida anticrisis

Las respuestas son elocuentes de la apreciación más que positiva de la medida diseñada para el Plan de Pago Personalizado. El 90% de los Ayuntamientos consideran que es adecuada para inducir el pago y mejorar la recaudación. Habría que añadirle el 5%, pues este porcentaje compartiendo la idea mayoritaria, también expone que el tratamiento de los aplazamientos y fraccionamientos genera problemas a su contabilidad como:

- a) Los retrasos en el cobro de los impuestos aplazados, puesto que la tesorería municipal no puede liquidar el impuesto aplazado hasta el cobro del último aplazamiento,
- b) Se dificulta el intercambio de información contable a través de los ficheros informáticos.

Por otra parte, el 5% restante considera que no afecta a la recaudación. Se hace notar que no se han registrado ninguna respuesta a que el coste de la medida supere los beneficios que pueda generar.

P.11 Indique su percepción del Plan de Pago Personalizado, como medida anti crisis:

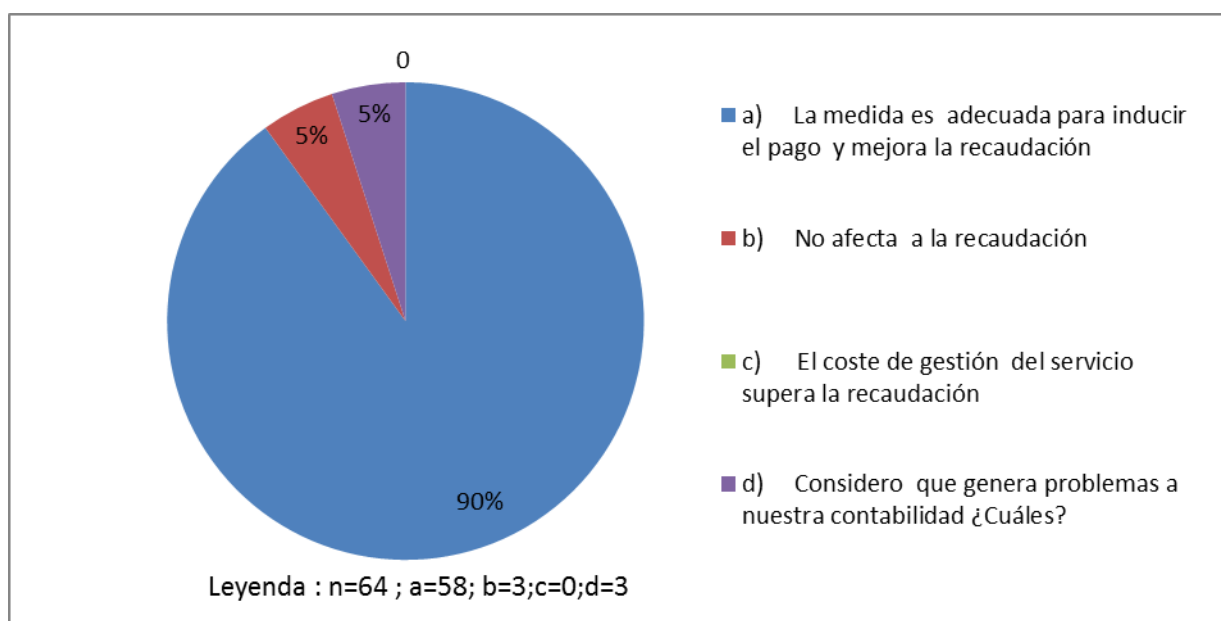


Figura XIV.9. La percepción del PPP

Pregunta 12. Sobre la utilización de otros servicios de *Suma* además de la gestión tributaria y recaudación.

El 83 % de los municipios, reconoce que no utiliza otros servicios de Suma distintos de la gestión tributaria y la recaudación. El 17 % sí que reconoce utilizar otros servicios entre los que destacan:

- a) Las sanciones de tráfico.
- b) Las inspecciones.
- c) Los anticipos.
- d) La revisión de omisiones.
- e) La vía ejecutiva de sanciones.
- f) Las autoliquidaciones.

P.12 Utiliza otros servicios de *Suma*, además de la recaudación y gestión tributaria:

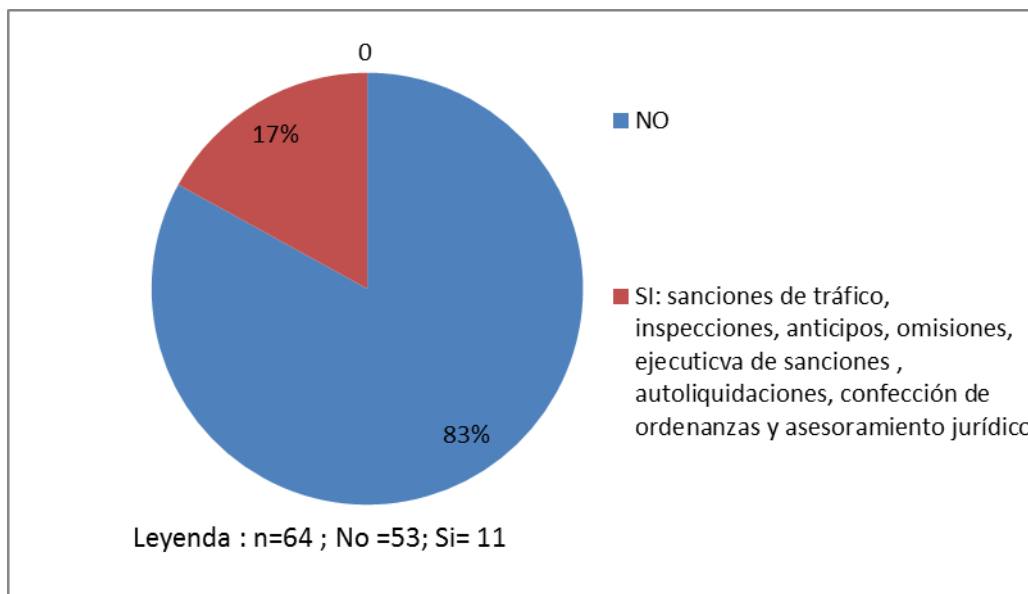


Figura XIV.10. La utilización de otros servicios distintos de la gestión tributaria y recaudación.

Pregunta 13. Sobre la percepción que tiene el Ayuntamiento de la satisfacción de sus ciudadanos por los servicios de *Suma*

La mayoría de los Ayuntamientos encuestados, reconocen que sus ciudadanos ven a *Suma* como un organismo eficaz para evitar los incumplimientos tributarios y reducir el fraude (46%). Asimismo el 23%, transmite que sus ciudadanos reconocen que *Suma* les facilita al máximo el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Un porcentaje del 17% reconoce no conocer la opinión de sus ciudadanos sobre el organismo de gestión tributaria. En algunos casos, a los Ayuntamientos les ha llegado alguna queja de la actuación de *Suma*, en concreto sobre alguno de los siguientes aspectos:

- a) La rigidez de los procedimientos de *Suma*, en general. En concreto, cuando existe un problema con el IVTM, se procede al precintado y arrastre del vehículo sin dar pie a ninguna negociación hasta que medie el pago.
- b) La falta de agilidad en la tramitación de algunos expedientes.

- c) Que se aproveche la visita a la oficina para notificar actos distintos a la consulta.
- d) La lentitud en la devolución de ingresos indebidos.
- e) La lentitud en la tramitación de recursos en vía administrativa.
- f) Los problemas con las notificaciones, en algunos casos se arguye que no se ha notificado o incluso, recogen casos que éstas son incorrectas.
- g) Las duplicidades en el cobro.
- h) La conexión deficiente entre Suma y la D.G. del Catastro.
- i) Cuando hay errores en padrón, la solución es muy costosa para el contribuyente.

Por último, resulta destacable que las ciudades medianas no han reconocido queja alguna en su Ayuntamiento de la actuación de *Suma*.

P.13 ¿Cómo percibe su Ayuntamiento el nivel de satisfacción de sus ciudadanos con respecto al servicio que presta *Suma*?

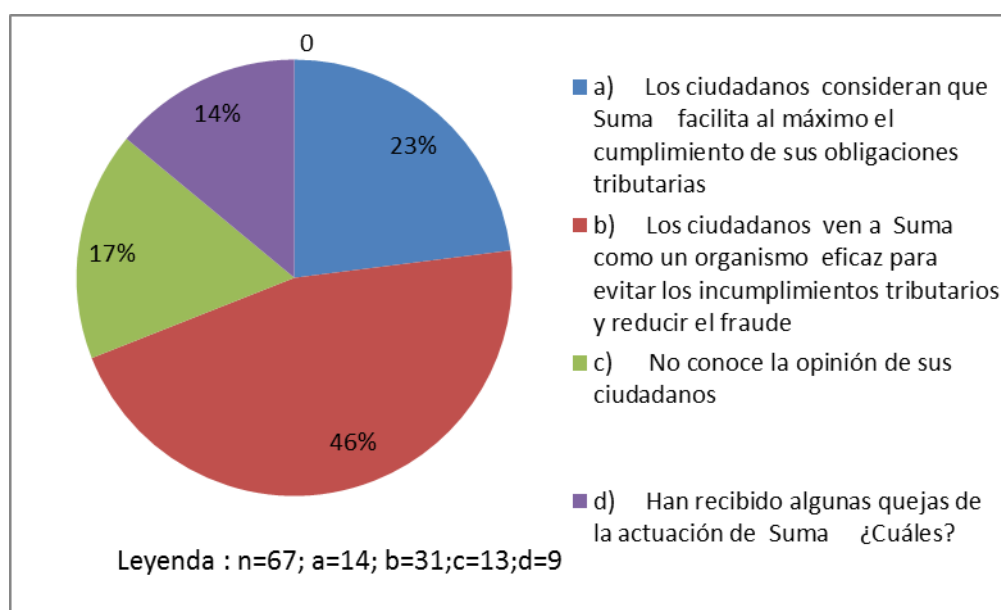


Figura XIV.11. La percepción que los Ayuntamientos tienen de sus ciudadanos sobre *Suma*.

Pregunta 14. Sobre la valoración de *Suma*

Los Ayuntamientos valoran notablemente el funcionamiento de *Suma*, que ha obtenido una calificación media de 7,91. La explicación personal que otorgo a esta nota

alta, es que *Suma* resulta ser un organismo funcional tanto para los municipios pequeños, con evidentes problemas para realizarlas tareas asociadas de manera autónoma, como para las grandes ciudades. De esa forma, la forma de trabajar del organismo pretende llegar a todos los Ayuntamientos, con independencia de su tamaño.

Así, cuando se desagrega por grupos de municipios, se observa que son precisamente los pequeños municipios y las grandes ciudades las que califican más positivamente su actividad. El grupo más crítico se concentra en los municipios medianos.

Tabla XIV.4 La distribución de la valoración *Suma* por caracterización de municipios.

Pequeños municipios	Municipios medianos	Pequeñas ciudades	Ciudades medianas	Grandes ciudades	Media
8,28	7,52	7,96	7,8	8	7,91

Pregunta 15. Sobre otros servicios que *Suma* podría prestar a los Ayuntamientos.

En cuanto a la posibilidad que *Suma* incorporase otros servicios en los que los Ayuntamientos pudieran estar interesados, conviene diferenciar las propuestas por grupos de municipios. Así los pequeños municipios concretan sus formulaciones en:

- a) La gestión de las infracciones urbanísticas.
- b) El aumento en la gestión tributaria y recaudación de algunos impuestos (ICIO), tasas, e ingresos municipales.
- c) La gestión y formación de padrón de agua potable.
- d) La modificación de ordenanzas fiscales.
- e) Una aplicación informática mejorada para tramitar los expedientes entre el Ayuntamiento y *Suma*.
- f) La inspección.
- g) La gestión recaudación sólo en ejecutiva de tasas que el Ayuntamiento procura en voluntaria.

En cuanto a las proposiciones de los medianos municipios, si bien la mayoría de los encuestados reconocen estar satisfechos con las competencias delegadas, también se plantea, la recuperación de algunas gestiones que en la actualidad tramita *Suma*, especialmente las que se perciben como fáciles de llevar a cabo por ellos mismos (en algunos casos, la plusvalía). También se destaca que sería interesante:

- a) Intensificar el asesoramiento jurídico,
- b) La gestión y recaudación de otras tasas (como recogida de basuras),
- c) Añadir servicios que implicaran la inspección “para que afloren altas que no tributan”.

Las pequeñas ciudades también contemplan mayoritariamente, que las competencias delegadas a *Suma* son las adecuadas a sus necesidades, aunque también proponen ampliar los servicios a:

- a) La gestión de sanciones administrativas,
- b) Las revisiones de facturación de suministro (agua, luz y teléfono),
- c) La ampliación de los servicios de asistencia, técnica, económica y de formación, como los contemplados en la pregunta 6.

Para finalizar, las iniciativas expresadas por el grupo de las ciudades medianas y grandes son:

- a) La tramitación de expedientes de restablecimiento de la legalidad urbanística, porque los Alcaldes prefieren no ejecutar demoliciones que afectan a sus propios ciudadanos.
- b) La encomienda de gestión de la recaudación en ejecutiva de todas las ordenanzas materiales (se hace referencia a una ordenanza de comportamiento cívico que ayudaría a la labor de la Policía Local).
- c) La actualización de la revisión catastral.

- d) La extensión del convenio de encomienda de gestión y delegación de la recaudación voluntaria a todos los impuestos municipales y a las tasas de devengo periódico.

Pregunta 16. Sobre sugerencias de mejora.

Siguiendo el mismo criterio que en la pregunta anterior, la exposición de las sugerencias de mejora, va a considerar la tipología de los municipios a la que pertenece.

Los pequeños municipios constituyen el grupo con menos propuestas, quizás podría ser debido a que como manifiestan, mantienen reuniones periódicas con los directivos de Suma a los que trasladan sus ideas y también por la sencillez de su gestión. Sus reivindicaciones se centran básicamente en ajustar el precio de los servicios de Suma.

Los municipios medianos, en concreto aquellos que no cuentan con oficina propia, proponen aumentarlos días de atención al público de la oficina itinerante o bien ubicar una oficina permanente más próxima (en la comarca del Medio Vinalopó, por ejemplo). También se manifiesta en esta respuesta, la conveniencia de mejorar la atención telefónica, el servicio de asesoramiento, el impacto de las campañas publicitarias para que los ciudadanos conozcan más Gestanet y, agilizar el pago de los morosos, especialmente el caso de los contribuyentes extranjeros que puede adeudar un montante significativamente muy elevado en algunos municipios con gran presencia de extranjeros. Como sugerencia recurrente, se propone ajustar el precio de los servicios y, en particular, aquellos que no son exclusivamente de recaudación pues es esta la que acaba soportando el incremento del coste.

Como resulta habitual, también las pequeñas ciudades sugieren ajustar el coste de los servicios. Además, este grupo insiste en que la comunicación entre el Organismo Autónomo debería ser más cercana (se trabaja como si fueran dos organizaciones completamente separadas pero con los mismos ciudadanos-contribuyentes) .En este sentido, se quisiera transmitir a Suma la idea que los Ayuntamientos, son sus clientes necesarios y, que por lo tanto, debe ampliar su perspectiva y ser más permeable a los puntos de vista de los responsables municipales. También se propone perfeccionar el portal Gestanet.

Por último, las ciudades medianas y grandes, proponen que sería conveniente implantar y extender más eficazmente la Administración Electrónica, en general; y en particular, desarrollar un software que permita contabilizar automáticamente las informaciones sobre ingresos, altas, bajas, etc. (que están realizando manualmente). También, se hace especial hincapié, en favorecer la conectividad entre *Suma* y los Ayuntamientos. En concreto en lo que respecta a la verificación de importes recaudados y a la proyección de la recaudación, para así proceder a la elaboración correcta de los presupuestos municipales y para adoptar las medidas de corrección presupuestaria que se deban acometer. Se sugiere que se debe facilitar el trámite para la devolución de los ingresos indebidos. También, especialmente las ciudades caracterizadas por crecimiento urbanístico, proponen mejorar la actualización permanente del padrón del IBI. Para finalizar, se quiere hacer constar que cuando se comparten ficheros, se abusa de los formatos .pdf, por lo que se aventura que sean sustituidos por ficheros Excel, en la propia Bdd.

CAPÍTULO XV. LAS ENTREVISTAS REALIZADAS A LOS DIRECTORES DE SUMA GESTIÓN TRIBUTARIA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE (1993-2014)

1. La Justificación de la realización de la entrevista a las élites

La entrevista, en tanto que procedimiento científico, tiene como finalidad obtener información cualificada (GONZÁLEZ RIO, 1997:166). Las entrevistas tratan de obtener datos discursivos, lo que quiere decir que recogen el discurso completo de los actores sociales identificados como relevantes, para describir la estructura significativa de un asunto en concreto (UÑA y MARTÍN, 2009: 84).

En particular, la realización de entrevistas a las élites, se relaciona directamente con su utilidad para el trasfondo del estudio. Y así, se vincula con la calidad de la información, básicamente cualitativa, que aportan los protagonistas: impresiones y perspectivas excepcionales que de otra forma serían muy difíciles de obtener. Además, la presencia de la entrevistadora, que sin ánimo de influir en las respuestas, ha posibilitado la profundización en determinados aspectos específicos que han afectado a cada uno de los entrevistados, ha determinado que, en cierta medida, este proceso de búsqueda de información sea abierto, a pesar de la estandarización de la técnica utilizada.

Las entrevistas a los expertos y/o élites, están plenamente reconocidas por los estudios cualitativos en las ciencias sociales (FLICK, 2004:104). En lo que respecta a la delimitación conceptual de élite, nos encontramos con que el término puede significar muchas cosas en diferentes contextos, lo que explica la gran variedad y el alcance de sus definiciones (élites políticas, profesionales, híbridas(...)) (HARVEY, 2011: 434). En cualquier caso, acotaré para este estudio el concepto de élite, a los individuos que mantienen una significativa cuota de poder dentro de un grupo y, que ocupan puestos directivos, y de consejo de alto nivel en la organización. Así, la caracterización de las élites, permite enmarcarlas como personas altamente cualificadas, profesionalmente competentes y que pertenecen a una clase específica (HARVEY, 2011: 433).

Si la técnica de la entrevista se presenta “útil para obtener información de carácter pragmático, es decir, de cómo los sujetos diversos actúan y reconstruyen el sistema de representaciones sociales en sus prácticas individuales” (ALONSO, 1999:226); evidentemente las aportaciones de esta herramienta se optimizan cuando

los individuos son considerados máximos expertos de la materia del objeto de investigación.

En lo que respecta al caso particular que nos ocupa, he optado por realizar las entrevistas a las élites profesionales o técnicas de *Suma*. En este sentido he entrevistado, a los cuatro directores del organismo autónomo: D. Fernando Plaza, D. José Trigueros, D. José López Garrido y D. Manuel de Juan, responsables de la gestión de la organización en sus respectivas etapas. También, he decidido incluir en este grupo, a D. Antonio Mira-Perceval, Vicepresidente primero y Presidente después, de la Diputación Provincial y presidente del organismo autónomo de gestión tributaria y recaudación desde sus inicios. El hecho de incluirlo en el grupo de entrevistados obedece a dos criterios. El primero, por las referencias de los primeros directores que participaron en el nacimiento y consolidación del modelo, como su auténtico creador intelectual. El segundo, por su personal perfil profesional (político y técnico), desempeñando un doble rol en la organización, en la que su conocimiento de la gestión tributaria como Inspector de Hacienda fue clave en el diseño organizativo de la génesis. Por todo ello, no queríamos obviar ni perder sus valiosas aportaciones y conocimientos de la creación y devenir de Suma. Para finalizar la justificación de esta excepción, tan sólo quisiéramos hacer constar que esta doble circunstancia que concurre en D. Antonio Mira-Perceval, hace diferente su trayectoria como presidente de Suma a la del resto de presidentes provinciales, aquellos que su papel de liderazgo se ha focalizado como élite política o incluso también legal, por lo que respecta a las competencias que les reservan los propios estatutos de la institución. Resulta de justicia reconocer en este texto que también se ha entrevistado a D. Agustín Coloma, director del servicio de recaudación de la Diputación (del año 1987 a 1990) y primer director del organismo autónomo, antecesor de aquel que ocupa nuestro estudio (1990-1991).

Las aportaciones de las entrevistas, han sido de gran valor para conocer la exégesis del modelo, así como sus comienzos en la complicada reforma de la gestión tributaria local que se estaba gestando en los años ochenta. Dichas aportaciones han sido incorporadas como referencias a lo largo del estudio, si bien, no se ha agregado al resto de entrevistas pues en realidad el tema central de la audiencia era conocer de primera mano los antecedentes del modelo, y no tanto *Suma* en sí misma.

Por todo ello, el principal objetivo que me planteé fue el conseguir, tras la realización de las entrevistas, obtener y consolidar, a partir de estos informadores clave (que consideramos como un panel de expertos), la información para entender el diseño, el desarrollo y las perspectivas de *Suma* como organización realista, eficaz y eficiente en su labor de gestión tributaria local, y otros ingresos públicos.

A continuación, estimo interesante incluir, un breve perfil de los entrevistados.

- a) D. Antonio Mira-Perceval Pastor. Desde el año 2004 ejerce el cargo de Síndico de Cuentas de la Generalitat Valenciana. Como concejal electo de Alicante por el PSPV-PSOE, ha ejercido los cargos de vicepresidente (1983-1991) y presidente de la Diputación Provincial de Alicante (1991-1995). Su desarrollo profesional ha combinado la actividad política, y su perfil técnico como Inspector de Tributos del Ministerio de Hacienda. También ha sido colaborador honorífico de la Facultad de Económicas y Empresariales de la Universidad de Alicante.
- b) D. Fernando Plaza González. Desde 1998, es el Director General de la empresa de Gestión Tributaria Territorial GTT que se dedica al asesoramiento, consultoría, formación, colaboración en la gestión directa y diseño de sistemas de información en temas relacionados con la gestión tributaria y recaudatoria de las Administraciones Públicas. Fue la persona que lideró el proyecto de cambio de modelo del primer organismo autónomo a *Suma*, tal y como hoy lo concebimos. Su perfil profesional es técnico y directivo. En lo que respecta a su etapa de dirección de *Suma* (1993-1997), su liderazgo ha sido básicamente gerencial y personalista. Destaca su gran capacidad para poner en marcha y gestionar proyectos novedosos, como ha sido tanto en *Suma* como en GTT.
- c) D. José Trigueros Selles. En la actualidad es Socio Director de Tax Innovation SL, empresa de consultoría especializada en la gestión, financiera y tributaria. Su etapa en la dirección de *Suma* (1997-2007), coincidió con el crecimiento y consolidación del Organismo. Destaca de esta etapa, la proyección externa

que incluye la apertura y el crecimiento de redes colaborativas con otras Administraciones Públicas. De su liderazgo, destaca su capacidad para crear y fomentar los equipos de trabajo y, la dirección colectiva.

- d) José López Garrido. Actualmente, es Diputado del PP en el Congreso de los Diputados desde el año 2011, siendo también secretario de la Comisión de Economía. Ha sido además, concejal en el Ayuntamiento de San Juan de Alicante (1991-1999 y 2003-2011), Director General de Interior de la Generalitat Valenciana (1995-1998) y Vicepresidente de la Diputación de Alicante (2003-2007). Director de *Suma* de 2007 a 2011, época de consolidación del modelo. Es el director de *Suma* con un perfil más político, de hecho por su trayectoria profesional antes destacada, es eminentemente un político, aunque también destaca por sus cualidades técnico-gerenciales. Durante su etapa de dirección, ha gestionado directamente las tensiones políticas de *Suma* con la Diputación.
- e) D. Manuel de Juan Navarro. El actual director de *Suma* desde el año 2011, ha sido su secretario, y por lo tanto miembro del Comité de Dirección, desde sus inicios. Por lo tanto, tiene una larga experiencia y un buen conocimiento del Organismo. Su perfil profesional se enmarca en un directivo público, que tiene que en estos momentos, capear el temporal de la crisis económica. Para ello, se plantea ampliar los servicios de *Suma*.

En conclusión, a pesar de encontrarnos inmersos en la sociedad de la información y, la enorme accesibilidad a los datos que publica *Suma*, en su web corporativa, en sus memorias anuales así como toda la información y ayuda que nos han suministrado los distintos interlocutores de la organización, que han sido muchos y siempre accesibles, para llevar a cabo este estudio, he considerado incluir este apartado de entrevistas como relevante, precisamente por la calidad, claridad y la singularidad de las aportaciones de los máximos responsables.

2. Los resultados de las entrevistas

2.1 El diseño del cuestionario

En este apartado, se recogen las transcripciones de las entrevistas realizadas a los cuatro directores de *Suma* y al primer Presidente de la Diputación Provincial que auspició el organismo, formando parte de la base fundamental del trabajo de campo, y de las valoraciones cualitativas de esta investigación. Éstas están asociadas al modelo que habitualmente se denomina como “entrevista a expertos o élites” y, reunidas todas ellas, tienen un indudable interés documental desde la perspectiva sistémica de este estudio.

En diversos momentos del texto, se hace referencia a las entrevistas concretas, se alude al criterio de los entrevistados o se citan textualmente las manifestaciones de los entrevistados. Se considera por tanto necesario, presentar la transcripción de cada entrevista incorporándolas como aporte documental. Además, se han tenido en cuenta como fundamento en muchas de las afirmaciones emitidas así como de gran relevancia en la elaboración de los apartados de conclusiones y perspectivas, siendo conveniente que el lector tenga por tanto acceso a las mismas.

La organización que se ha seguido para presentar las transcripciones no es otra que el criterio de proximidad temporal de cada uno de los directores en su puesto al momento presente. De forma coherente, la exposición de la investigación del organismo autónomo provincial de gestión tributaria también ha seguido el precepto cronológico.

Si bien ya se ha mencionado con anterioridad, estimo importante reiterar el agradecimiento y reconocimiento a los entrevistados, quienes nos han facilitado en todo momento la realización de estas entrevistas en particular, en una muestra de alto interés, confianza y profesionalidad por su parte. Se quiere hacer notar que en ningún caso el entrevistador se ha encontrado con los problemas que normalmente se asocian a una entrevista, como la desconfianza del entrevistado, las limitaciones al acceso de la información o los retrasos en el tiempo. Asimismo también quisiera resaltar, de nuevo, su colaboración activa en cuantas cuestiones o dudas me han ido surgiendo y, las facilidades que me aportado para obtener material y documentación relevante de interés de primera mano.

La modalidad de entrevista que se ha realizado a los cuatro directores y al primer presidente del organismo autónomo *Suma*, ha sido la semiestructurada. La entrevista semiestandarizada incluye tipos diferentes de preguntas (abiertas y de confrontación) sobre distintos aspectos que el entrevistador ha considerado de interés, y se complementa, con ideas sobre cómo estructurar su contenido durante la recogida de datos (FLICK, 2004: 104)

Por último, se quiere hacer constar que todos los entrevistados han respondido el mismo cuestionario, por lo que de la puesta en común de todas las aportaciones, se puede determinar: a) El modelo *Suma* como organización de la gestión tributaria; b) Las cualidades del modelo y en qué han incidido cada uno en la mejora de *Suma*; c) Las debilidades y retos que debe afrontar en su devenir, y d) El futuro de *Suma*.

El cuestionario, base para las entrevistas, fue el siguiente:

Cuestionario básico de preguntas realizado a las élites de *Suma*.

1. ¿Podría definir *Suma* en tres palabras clave? Explique el significado de cada una de ellas.
2. ¿Podría mencionar algunas similitudes y diferencias de *Suma* con otros organismos de gestión tributaria? ¿Qué es lo que hace a *Suma* distinta del resto?
3. ¿Podría enumerar en tres palabras las claves del modelo de *Suma*? Desarrolle sus implicaciones.
4. Se puede demostrar fácilmente que *Suma* consigue año a año aumentar la recaudación para los municipios y, simultáneamente, ofrece más facilidades a los ciudadanos para el cumplimiento de sus obligaciones, entonces, ¿Cuáles serían los principios del éxito de este modelo?
5. Desde hace algunos años, *Suma* viene realizando colaboraciones con otras administraciones públicas. La colaboración interadministrativa y los partenariados entre organizaciones publico privados son estrategias que proponen las teorías de modernización administrativa desde la Nueva Gestión Pública, la Gobernanza y, más recientemente, el Nuevo Servicio Público, ¿Cuál es su valoración con respecto a estas colaboraciones?
6. La *interoperatibilidad* es una palabra de moda, ¿Qué significa para *Suma*?
7. El futuro de la administración no parece posible sin la aplicación de las NTICs, ¿Cómo entiende *Suma* la e administración?
8. ¿Cuál es su relación con los ayuntamientos?, ¿Con los ciudadanos?, ¿A quien considera más como sus clientes? Y, ¿Cuál es la relación de *Suma* con la Diputación?
9. ¿Cuáles son los retos que ha tenido que asumir durante su etapa de dirección?
10. ¿Cuáles son los principales objetivos de la dirección?
11. ¿Podría identificar las claves de su liderazgo?
12. ¿Cuál es a su entender el servicio o producto que ofrece *Suma* con mayor valor o éxito de su actividad? Explique su respuesta

13. Para evitar “morir de éxito”, *Suma* debe... (seguir innovando o reinventándose en)...

14. Una de las hipótesis del trabajo que estoy elaborando es “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 los que facilita el cumplimiento de sus obligaciones tributarias sino también porque permite extender la percepción que son atendidos con más justicia y equidad”, ¿En qué medida cree que *Suma* participa en esta premisa?

15. En estos tiempos, es inevitable hablar de la crisis económica y financiera, ¿En qué medida afecta a *Suma*? (tanto a nivel externo en su relación con otras organizaciones y contribuyentes como interno, en su organización y personal).

16. Otro de los temas ineludibles en el debate político, es el que trata del futuro de las Diputaciones y del proyecto de Ley de Bases del Régimen Local, ¿Cuál es su expectativa sobre este aspecto?

17. Si tuviera la oportunidad de volver a diseñar un organismo autónomo provincial para la asistencia de la gestión tributaria a los municipios, ¿Cómo lo haría?, ¿Incluiría alguna propuesta que *Suma* no contempla en estos momentos?

Las páginas que siguen son sus testimonios.

2.2. La entrevista a D. Manuel de Juan Navarro

(Director de Suma desde julio de 2011 hasta la actualidad)

1. *Suma en tres palabras pretende: primero, simplificar, para facilitar a los ciudadanos los trámites; segundo, ser accesibles, sirviéndose incluso para ello de la tecnología y, tercero, ser eficiente, en el sentido de ahorrar costes y también como administración.*

2. *Lo que hace igual a Suma de otros organismos de gestión tributaria, es el objeto de trabajo.*

Lo que hace a Suma distinta del resto es por un lado, su interés por potenciar las economías de escala al máximo, no sólo en la provincia de Alicante sino también hacia el exterior. Prueba de ello, es la presentación de la memoria para el Premio Ciudadanía a las Buenas Prácticas en los servicios públicos 2012 que convoca el Ministerio de Administraciones Públicas titulado “Cuatro Administraciones Locales juntas para compartir y mejorar los servicios a los Ciudadanos” que presenta con los organismos tributarios del Ayuntamiento de Majadahonda, del Cabildo de Gran Canaria y de la Diputación de Albacete. Otra de las particularidades de Suma es su constante y permanente innovación en procedimientos y, el hecho que todos los Ayuntamientos de la provincia hayan confiado sus competencias tributarias en ella.

3. *Las claves del modelo de Suma en estos momentos son la simplificación, la accesibilidad y la eficiencia.*

4. *El principio fundamental a partir del que Suma consigue aumentar año a año la recaudación ofreciendo más facilidades a los ciudadanos es que logra incrementar las bases imponibles, en definitiva conseguir que tribute todo lo que debe tributar. Para ello, ha buscado fórmulas tanto para lograr que pague todo el mundo, mediante el impulso de medidas encaminadas a las facilidades de pago, como en la búsqueda de las omisiones. Para ello, es fundamental la colaboración con catastro y con otros organismos.*

5. *La valoración de la colaboración interadministrativa es excelente. Así se destaca en el siguiente párrafo del Premio Ciudadanía 2012 en la página 44 “En 2005 cuando firmamos los primeros acuerdos de colaboración con el Ayuntamiento de Majadahonda y Valora, pensábamos que hacíamos algo importante en la búsqueda de compartir recursos y conocimientos. Hoy cooperar y poder ofrecer al ciudadano el mejor servicio con los menores costes es una exigencia ineludible para el conjunto de las administraciones locales. El acuerdo alcanzado en 2012 con la Diputación de Albacete profundiza en este objetivo de una manera amplia y precisa, pudiendo servir de referencia para que otras administraciones públicas impulsen experiencias similares”.*

6. *Interoperabilidad quiere decir que las Administraciones Públicas se entiendan entre ellas a través de sus sistemas informáticos, es decir que las administraciones hablen el mismo lenguaje.*

Lo primero que tiene que ser interoperativo es la propia administración. En ello hemos puesto muchísimo hincapié. Uno de los grandes aciertos de Suma ha sido crear un sistema que responde a un sistema organizativo, puesto que el sistema informático ha de responder al

diseño de una organización, muy centralizado, muy jerarquizado y muy normalizado, de forma que todo se hace igual en los distintos departamentos y, se comparten las mismas BbD. Si una organización es muy interoperativa internamente, en la que no hay departamentos aislados y en la que hay una gestión integral, estará en mejores condiciones para entenderse con otras administraciones.

El gran problema de muchas Administraciones Públicas es que no se entienden entre ellas y, ni siquiera, internamente. Se puede hacer un gran esfuerzo e inversión desarrollar programas informáticos en los distintos departamentos (contratación pública, nóminas...), pero si no consiguen entenderse porque hablan distintos lenguajes, ¿Cómo se actualizan? Así la interoperatividad implica que las inversiones se hagan adecuadamente.

La interoperatividad es la clave.

7. Las nuevas tecnologías están en la línea de la interoperatividad.

De nuevo me remito a la Memoria del premio Ciudadanía 2012. El software de gestión tributaria Gesta es sin duda uno de los activos más importantes. Además, en una primera fase, modelo de gestión tributaria, cesión de competencias y ciudadanos con deberes. Segunda etapa, gestión tributaria integral, ciudadano con derechos y deberes. Ahora, orientación al servicio, altos servicios de calidad. Para ello es necesaria una administración electrónica muy potente, la Web corporativa, una Oficina Virtual y una atención telefónica.

Nosotros hemos descubierto que para la administración local, la e administración telefónica es mucho más potente que la e administración a través de la Web. Para pagar un recibo, una vez, se hace más cómodo hacerlo por gestión telefónica que no por Internet...

8. La relación de Suma con Ayuntamiento, es como un partner. Es su principal asesor y colaborador en materia tributaria y económica. Todos los Ayuntamientos de la provincia de Alicante tienen la ventaja que de contar con un organismo de gestión tributaria que les solventa toda la materia de ingresos, que les permite que ellos puedan dedicarse a la gestión del gasto.

Suma ofrece un servicio al Ayuntamiento. Lo único que se les exige es hacer las cosas de igual forma entre unos Ayuntamientos y otros para poder conseguir economías de escala. Y si la ley es única, lo que hay que hacer es buscar la mejor manera de aplicar esa ley, de ser eficiente. Lo que hace Suma es ofrecer el máximo servicio al menor coste.

Con los ciudadanos, facilitar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Los clientes son los Ayuntamientos, pero el servicio se lo prestamos a los ciudadanos.

Suma es un organismo autónomo de la Diputación. Suma es Diputación. Es un servicio descentralizado, es un organismo especializado. Suma se mantiene económicamente pues cobra una tasa a los Ayuntamientos por los servicios prestados y el Consejo rector de Suma es el que la decide. La relación en estos momentos con la Diputación es excelente y hay una política de respaldo total para prestar servicio a los Ayuntamientos. Suma y la Diputación van en la misma dirección.

9. Los principales retos durante mi etapa de dirección son: en primer lugar, hacer frente a una situación de crisis. Así, por esta crisis, se han bajado las tasas y la contraprestación que se impone a los Ayuntamientos. En concreto, en lo que respecta al IVTM la tasa se ha bajado del 4% al 3,5%. Otro de los retos es el que se refiere al personal de Suma. Personal que se siente satisfecho por su trabajo y que viendo como Suma funciona, al menos eficazmente, y por el hecho de ser empleados públicos, han visto reducir su salario un 5% y eliminar la paga extraordinaria, por ley. Esto ha generado un malestar que se ha tenido que gestionar. También se ha tenido que redefinir empresas como Geonet, que surgen en un

entorno determinado para adaptarlas a la nueva situación, ha habido que encauzarlas. Y, se ha conseguido. Por último, y también como consecuencia de esta situación de crisis, es necesario relanzar Suma, y seguir reinventando Suma. Así se está haciendo.

10. *Hablamos de los objetivos de la dirección en estos momentos, en 2013. El primer objetivo está dirigido hacia el personal y los recursos humanos de Suma: a atenderlo, a cuidarlo y a motivarlo. En este sentido, los actos de celebración de los 20 años de existencia y las actividades que se organizan, que son muchas, están muy dirigidos a la plantilla. El 20 aniversario es, en realidad, para ellos.*

Otro objetivo, de cara a los Ayuntamientos, es extender las herramientas de Suma a otras áreas económicas municipales: como los sistemas de la autoliquidación a través de la Web, ayudando a hacer cosas que no son exactamente gestión tributaria... en definitiva, aprovechar la potencia de Suma para que los Ayuntamientos se beneficien de ésta.

Además, otro objetivo, seguir con la técnica de las economías de escala. Un terreno también muy importante, es ampliar los trabajos y la colaboración con el Catastro.

Y, estas serían las 4 líneas de objetivos.

11. *Parece una pregunta difícil de contestar... Voy a darle respuesta enfocándola hacia cuáles son las cosas en las que uno se apoya para dirigir a su gente, lo que uno reconoce como sus puntos fuertes. Procuro hacer trabajo de equipo, escuchar y motivar al personal. Y digamos que tengo un profundo conocimiento del mundo en el que se mueve Suma. Además, la empatía tanto con los Ayuntamientos como con otras administraciones, para ponerme en su lugar.*

12. *Yo creo que somos muy eficientes en la prestación del servicio. Se consigue recaudar y gestionar con el menor coste posible.*

13. *Suma es una organización de más de 20 años. Las primeras personas que entraron en el servicio provincial de recaudación han cumplido ahora 25 años. La gente se hace mayor, pero hay que seguir innovando, hay que seguir motivando y conseguir nuevos compromisos. Hoy tenemos un cierto problema, nos hemos hecho más mayores, estamos en una media de edad de 45 años para el año 2012 (previsiblemente 46 para el 2013). Tenemos un problema, que se ve en una pirámide muy ancha en la parte central (en la banda de los 40-50 años), pues no tenemos gente joven pero tampoco se jubila nadie. Deberíamos tener una base mucho más larga. Ese problema hay que solventarlo.*

Tenemos también un problema de relevo de los equipos directivos, que estamos entre los 50 y los 60 años. Realmente no hay problemas de relevo porque hay mucha gente detrás.... Estamos pensando gente tenemos que potenciar a directivos...

Además, como para Europa la Administración Pública tiene que adelgazar, tenemos un estrecho margen para nuevas contrataciones...

Bueno, esto son técnicas de gestión de personal. Este año vamos a hacer bastantes cosas en esta línea, para potenciar la motivación, en un momento de crisis, algo francamente difícil.

Y, hemos hecho en los últimos tiempos un gran esfuerzo en la colaboración con otras Administraciones Públicas. Esto es muy productivo para Suma tanto en el terreno económico como para aprender, en lo que se denomina el benchmarking... funcionar de la misma manera, contactar, compartir conocimientos y, estamos en ello, haciéndolo. Ahora estamos pensando si hay que colaborar o no con un Ayuntamiento muy importante. Tenemos que ser

provechosos. Hay que valorar mucho los nuevos proyectos que vamos a abordar, para no morir en el intento ni conseguir victorias pírricas...

14. *Suma participa en esta premisa de manera rotunda.*

Cuando una persona llega a una oficina de Suma, observa que los funcionarios están a las 8 de la mañana en la oficina trabajando hasta las 3 de la tarde. Eso ha cambiado mucho la imagen de la Administración Local en esta provincia. Es lo más importante. Esto ha sido así, porque lo recuerdo desde que yo llegué, desde la misma existencia del organismo autónomo de recaudación, anterior a Suma. Esto ha influido muchísimo en los Ayuntamientos, ha sido la referencia para los Ayuntamientos. Atender a la gente adecuadamente, resolviendo los recursos cuanto antes, evitar la acumulación de papeles y retrasos... eso ha hecho que cambie mucho la Administración Local en Alicante.

15. *Esta pregunta ya la he contestado antes, tanto a nivel externo como interno. Así es, en las preguntas 9 y 13.*

16. *En la provincia de Alicante hay 141 municipios. De ellos, 49 son menores de 1.000 habitantes y, en total tenemos 82 municipios de menos de 5.000 habitantes (en total son unas 100.000 personas, nada más). Sin embargo, estos Ayuntamientos tienen un servicio de gestión tributaria y de todos sus ingresos, impresionante, tanto como si tuvieran un Jaguar a la puerta de su casa, por cuatro duros. Los Ayuntamientos entre 20 y 50.000 constituyen el grueso.*

Suma, en el aspecto de la gestión tributaria, es un ejemplo de lo que tienen que ser las Diputaciones provinciales en esta realidad.

La realidad es que en España, hay 8.1114 municipios y lo van a seguir siendo. En España no se renuncia a los municipios, ya sea por motivos políticos, históricos..., o lo que sea (ni siquiera en otros países, como Francia). Las Diputaciones es la única solución que hay. Si un Ayuntamiento no es capaz de prestar bien sus servicios o le sale muy caro o tiene un tamaño que lo hace imposible, entonces ahí están las Diputaciones.

El Anteproyecto de Ley de Racionalización de la Administración Local no los suprime(a los municipios) (versión del 18/02/2013).

La cuestión clara, Suma es el ejemplo que, en el modelo político que nos hemos dotado, las Diputaciones son imprescindibles. En materia de gestión y recaudación, las organizaciones como Suma son esenciales. Constituyen el ejemplo de lo que pueden hacer las Diputaciones con los Ayuntamientos.

Las Mancomunidades y las Comarcas, que podrían ser una buena alternativa, no tienen tamaño suficiente ni pueden generar las economías de escala. Ya que tenemos las Diputaciones, utilicémoslas. Lo que tienen que hacer es prestar buenos servicios. Las Diputaciones han de ofrecer un servicio no sólo de manera subsidiaria, no sólo a los pequeños o a aquellos que no puedan... La Diputación ha de ofrecer un servicio potente y eficiente para todos los municipios. La Diputación puede perfectamente prestar los servicios comunes, agua, residuos, ... para todos.

17. *Me siento muy partícipe de lo que se ha hecho aquí. Haría lo mismo. Posiblemente el asesoramiento económico y financiero a municipios, que salió de Suma, lo impulsaría de nuevo desde aquí.*

2.3. La entrevista a D. José López Garrido

(Director de Suma desde julio 2007 hasta julio de 2011)

1. *Las tres palabras claves serían: confianza, transparencia y eficiencia. Sobre la confianza generada, sin ésta, que se ha dado desde el principio en 1993 o incluso quizás antes en la etapa del organismo autónomo, cuando era concejal de Hacienda del Ayuntamiento de San Juan, no se habría conseguido que los Ayuntamientos se sumaran al modelo, independientemente de sus posiciones ideológicas. Es decir, desde el inicio se generó un clima de confianza, y después esta confianza se fue alimentando, hasta que en la actualidad, todos los Ayuntamientos, de una manera u otra, trabajan con Suma. También transparencia, este concepto está muy unido a lo anterior. No se hubiera conseguido esta conjunción de todos los Ayuntamientos y la confianza, si éstos no hubieran tenido el control de los que se hacía en todo momento. Los alcaldes, los concejales y los interventores tienen acceso directo y conocen día a día como van sus cuentas y la recaudación. La confianza se soporta sobre esa transparencia. Y por último, la eficacia y eficiencia: éstas son fundamentales para que los demás confíen. Pero también podría darse en caso de ser muy eficaz y eficiente pero que si no se ve muy claro lo que se está haciendo, no interese el modelo. La eficacia y eficiencia puede interesar durante un determinado momento pero es posible que después no. Por lo tanto, confianza, transparencia y eficiencia se retroalimentan y se necesitan.*

2. *Posiblemente sean éstas mismas características (las que se han desarrollado en la pregunta anterior) las que hacen a Suma distinta del resto de organismos de gestión tributaria en España. Existen otros organismos en España pero ninguno como Suma. Empezando porque nuestra provincia es muy especial, con muchos municipios medianos y grandes, que perfectamente podían haber optado por una solución propia, como en el caso del Ayuntamiento de San Juan que ya teníamos algo al respecto como una unidad de rentas o recaudación, etc. En este contexto, en el que tenemos más municipios grandes y medianos, los protagonismos locales podían haberse generado, pero no fue así. Otros organismos tributarios provinciales trabajan prácticamente sólo con los pequeños municipios, pero en el caso de la provincia de Alicante, que tiene más municipios importantes que ninguna otra, todos han confiado en Suma. La diferencia, en definitiva, está en esas claves que he explicado al principio.*

3. *El modelo, desde el punto de vista interno, busca el compromiso de las personas que trabajan en Suma. Es un modelo que se aparta de la administración al uso, de la administración tradicional, funcionarizada y con escasa implicación, sin aliciente y sin objetivos claros a sus empleados. La utilización de la tecnología también es determinante.*

También, la autosuficiencia financiera. Muchas veces se pide a las Administraciones superiores o Diputaciones que facilitan más servicios y, además que sean gratuitos. Esos servicios gratuitos, normalmente, acaban por no funcionar. El caso de Suma que cobra por los servicios prestados, se ha demostrado que es la mejor manera para invertir en mejorar ese servicio.

La simplificación de los trámites y la desburocratización. El intentar que las cosas se resuelva de la forma más ágil y con el menos coste posible. Utilizando las nuevas tecnologías y la implicación del personal.

En resumen, los pilares del modelo de Suma son el compromiso de las personas que trabajan en Suma, las nuevas tecnologías y la simplificación de los trámites.

4. Las economías de escala, las nuevas tecnologías. Cuando la eficiencia se busca través de las palancas adecuadas entonces se consigue que preste su mejor servicio.

Nunca he pensado que Suma tenga a los Ayuntamientos por clientes. Es un organismo autónomo de la Diputación y, por lo tanto forma parte del mundo local. De manera que tiene que servir al mundo local. No tener una visión clientelar porque si así fuera, se puede uno olvidar de los ciudadanos. Visión de servicio público, de servicio tanto a los Ayuntamientos como a los ciudadanos. A veces se ha entendido a los Ayuntamientos como clientes. Pero hay que identificar un modelo de servicio en el que los clientes serían tanto los Ayuntamientos como los ciudadanos.

5 Mi valoración de las colaboraciones interadministrativas es absolutamente positiva. Esas colaboraciones ya estaban en marcha. Pero, colaboraciones que van desde la propia esencia de Suma, si no existiera esa colaboración con los servicios de la Diputación, con los Ayuntamientos, moriríamos. La traslación de esto, a trabajar con otros organismos del Estado, con el cabildo de Gran Canaria, con el Ayuntamiento de Majadahonda u otros que se hayan podido sumar... tiene importancia, no sólo en lo que respecta a la gestión sino también a la transmisión del conocimiento y, de esos objetivos de ganar – ganar, ganamos todos, cuando alguien sabe hacer algo. Por ello, mi valoración es muy positiva.

Otro tipo de colaboraciones que se establecieron, y que en mi etapa traté de impulsar, fueron las que se llevaron a cabo con otros organismos internacionales. Con el Institute of Revenues, Ratings and Valuation (IRRV) y el International Association of Assessment Officer (IAAO), que es un instituto que tiene que ver con las valoraciones catastrales. Ambos organismo agrupan a profesionales tanto del sector público como del sector privado, en lo que respecta a la gestión de los impuestos locales y, en especial, a lo que respecta al IBI. Mi valoración es, por tanto, tremendamente positiva.

Estas colaboraciones han supuesto una manera de vender Alicante en el exterior. Es decir, la administración alicantina se proyecta en el extranjero y también, a nivel nacional, fuera de la provincia. Tanto es así que se identifica Alicante como una administración excelente, como una referencia a nivel nacional e internacional y, de hecho, esto incorpora valor.

6. Sobre la interoperabilidad, la mejora de las prestaciones de servicio, tanto por el flujo de conocimiento como a la hora de compartir experiencias y aportar soluciones comunes, pasa por ahí.

En nuestro país, la desconfianza interadministrativa es un mal. Cada uno es celoso de sus datos, de lo que hace y procura reservarse para sí sus conocimientos y las experiencias, entonces todas las teorías de gestión administrativa que tratan de la modernización, hablan de eso.

7. Suma se basó muy especialmente en las NTICs, desde el principio y, ha ido anticipándose, de hecho creo que es un ejemplo de anticipación, porque maneja una realidad muy compleja que es la gestión tributaria, no sólo la recaudación. Desde que nace el hecho imponible en la provincia de Alicante, Suma está colaborando para aflorar esos hechos imponibles, está colaborando con los Ayuntamientos en cómo generar la imposición, es decir en cómo hacer las ordenanzas para que se apliquen esos tributos, en

mantener actualizada las BdD y, en la recaudación. Es imposible que eso se pudiera hacer si no hubiera aplicación excelente de las NTICS. También hay que tener en cuenta que ese trabajo considera otros aspectos de la colaboración interadministrativa a partir de la facilidad de acceso a BdD de tráfico, del catastro y de distintas administraciones. Eso no se puede hacer a base de papel y lápiz, son necesarias las nuevas tecnologías.

8. Empiezo por el final. Suma es Diputación. No es que Suma mantenga una relación mejor o peor con la Diputación. Suma es un ejemplo perfecto de servicio de la Diputación. Y así siempre lo he interpretado desde que conozco Suma, desde el año 1993, además he sido Diputado Provincial y director de Suma. Todo lo que hace Suma tiene que redundar en beneficio de la Diputación y así, también la Diputación tiene que considerar a Suma como una magnífica herramienta para hacer muchas cosas, no sólo las que hace, sino otras que se pueden ampliar.

Sobre ciudadanos y Ayuntamientos. Si hay que utilizar el término cliente, clientes son todos, Suma es un servicio público y como tal, su obligación en esta materia es atender a los Ayuntamientos y a los ciudadanos. A los ciudadanos en su vertiente de tax payer, de pagadores de impuestos, de contribuyentes, como persona física y como persona jurídica. No se puede vivir de espaldas a la realidad de los ciudadanos. En este sentido, una de mis prioridades iniciales fue facilitar el pago a los ciudadanos mediante los aplazamientos y los fraccionamiento, etc. Pero con los Ayuntamientos también, hay que seguir mejorando la recaudación y seguir ampliando el círculo de Ayuntamientos.

9. Sobre los retos de la etapa de dirección, pues unos pocos, pero, en primer lugar afrontar una crisis económica, que se veía venir. Entré en julio de 2007 y, en septiembre, ya estábamos poniendo en marcha el proyecto de plan de pago personalizado y el fraccionamiento de pago de los impuestos. Pues a pesar de que vivíamos en la Champion League y que la crisis se negaba, los indicadores a los que podía tener acceso me decían que eso no era así, en cualquier caso, independientemente de la crisis son cosas que quedan para el futuro, así incluso superada la crisis económica, los ciudadanos de la provincia de Alicante podrán perfectamente pagar con facilidad sus tributos de forma fraccionada. Cada vez son más los que ciudadanos que se acogen a estos planes personalizados de pago. De hecho, esta posibilidad ya existía para los ciudadanos. Pero fraccionar los tributos era lo último que se debía hacer, sólo se aplicaba cuando el contribuyente llegaba a su último estertor de sus posibilidades y decía que no podía pagar, entonces en la oficina se le ofrecía la posibilidad del fraccionamiento. Lo que hice yo fue ponerlo como prioridad. Ponerlo y publicitarlo a la entrada de las oficinas de Suma para que se supiera que los ciudadanos podían acogerse a este plan: divide, fracciona, más fácil(...) Porque creo que es una obligación de la Administración.

Este es el reto más personal. El primero que he dicho. Pero otros retos, consistían en seguir con los niveles de excelencia que Suma tenía. Hacer más cosas con menos, seguir teniendo magníficos resultados de recaudación, seguir teniendo altos niveles de gestión, bueno, esos son los retos tradicionales y normales de un organismo como Suma.

Pero también quise incorporar la atención a los ciudadanos, sin olvidar a los Ayuntamientos, y que los ciudadanos nos vieran como un colaborador, como un cooperador y como alguien que les facilitaba las cosas.

10. Los principales objetivos de la dirección, en un organismo como este independientemente de lo que cada uno incorpora de su propia cosecha, deben ser

mantener los altos niveles de recaudación para los Ayuntamientos. De hecho, la autonomía fiscal de la que disfrutaban los Ayuntamientos alicantinos es la más alta de España, tan sólo superada, creo recordar en algún momento, por algún municipio del País Vasco. Alicante, la provincia, está a la cabeza en autonomía fiscal. Y en buena medida, esto es así gracias a Suma. Por ello, un director de Suma no debe olvidar que tiene que ofrecer buenos resultados a los Ayuntamientos, que el coste por el servicio que presta debe disminuir y, que al final, los ciudadanos hay que atraerlos y hacerles ver también la visión positiva de la recaudación.

11. Sobre mi liderazgo, soy el primer y único director de Suma que viene de la actividad política. Eso marca un poco. Quise trasladar a Suma una sensibilidad política y, también lo hice hacia los ciudadanos y los Ayuntamientos. Con lo cual esa impronta no sólo ceñida a la obtención puede verse también en mi estilo de liderazgo. En cuanto al liderazgo interno, quise trasladar al personal de Suma la confianza en alcanzar unos sueños, unas determinadas cosas que se podían hacer. No soy quien para valorarme, pero no estoy muy descontento...

12. El producto o servicio que ofrece Suma con mayor éxito no será unos sino que será más bien un concepto. El de la gestión integral. Gestión integral que tiene que ver con el hecho de gestionar para tantos Ayuntamientos tantas cosas, desde el inicio del hecho imponible hasta al final de la recaudación, eso ya genera una manera de hacer, cuando te especializas das muchos pluses a los Ayuntamientos y a los ciudadanos. Primero, por la formación y especialización del personal, segundo por el hecho de que la tecnología te permite tener mucha información integrada...

Por ejemplo, muchos vecinos de Elche o Elda tienen otra casa en otro municipio de costa, difícilmente estos Ayuntamientos pueden tener esa información del contribuyente que sí la tiene Suma... Además, desde el punto de vista del ciudadano esto también permite la aplicación, por ejemplo, del PPP, que de la otra forma no se podría ofrecer... la respuesta que se da es armónica e integrada para todos los ciudadanos, pues todos los tributos que tiene domiciliados en distintos municipios se pueden acoger al PPP. Como digo, especialmente con los impuestos de propiedad y el PPP nos encontrábamos con casos de esos.

Productos son todos, también la gestión del IBI, de vehículos... pero lo más importante es esa visión total.

13. Suma lo que tiene que tener claro es que es un servicio público local de la Diputación al servicio de los Ayuntamientos y de los ciudadanos de la provincia de Alicante. Mientras esa pulsión se mantenga, se darán respuesta a las circunstancias que vayan surgiendo. Si nos confundimos y pensamos que el objetivo es recaudar más o, al revés, mantener a los ciudadanos contentos pagando menos impuestos, evidentemente nos equivocaríamos. Pero si mantiene esa identidad de prestadora de servicio público, a los Ayuntamientos y a los ciudadanos, no tendrá ningún problema y seguirá teniendo éxito.

14. A lo largo de mi exposición ya lo he dicho todo y, es absolutamente así. Resulta sorprende cómo en las encuestas que periódicamente venía realizando el organismo, y me imagino que sigue haciendo, pese a ser una entidad que desde fuera se interpreta como un organismo de recaudación, y ya sabemos que no sólo es recaudación sino que es mucho más que eso, a pesar de ello, y que puedan verlo como sólo recaudación, la valoración que

hacen los ciudadanos es muy positiva. Por la atención que se les presta, por la agilidad en la resolución de los problemas, etc. Por lo tanto Suma participa plenamente en consolidar la democracia local.

15. Hace ya casi dos años que no estoy al frente del organismo. Mientras yo estaba, nos estábamos adentrando en la crisis y parecía que en cualquier momento íbamos a salir de ella. Sin embargo ahora, la percepción es que la crisis es infinita y nunca se va salir. Pero eso tampoco es cierto, saldremos de ella.

En cuanto a Suma, en el período que me tocó a mí vivir la crisis, nos afectó creo que en positivo. Pues a los ciudadanos se les dio más facilidades para el pago y a los Ayuntamientos les costaba menos el servicio. Respondimos. En este momento, la crisis puede estar afectando al personal, en su motivación y retribuciones. Pues por lo que ahora sé es que hay más trabajo y hay dificultades para aumentar la plantilla, y eso, evidentemente afecta a la motivación del personal. También en el régimen de retribuciones... Pero bien, en el período que me tocó a mí, nos impulsó, nos ayudó a hacer cambios.

16. Yo soy un defensor absoluto de las Diputaciones Provinciales. Vivimos en un tiempo de eslóganes y frases fáciles en las que descalificar a las Diputaciones porque son decimonónicas, no tiene ningún sentido. En cualquier caso, hay Diputaciones y Diputaciones, así como servicios y servicios. En el caso de la provincia de Alicante, tenemos una magnífica Diputación. No dudo en decir que tenemos la segunda Diputación de España. Aunque Valencia pueda tener más presupuesto (más municipios y población que Alicante), el nivel de prestación de servicios de Alicante es muy superior. Tenemos una gran Diputación con servicios que funcionan: formación, organismo de Gestión tributaria, en otras tantas cosas. Lo que pasa es que hay que hacer las cosas bien, no se puede convertir la Diputación en un señorío feudal o de mero canalizador de fondos del Estado. La Diputación de Alicante que ha creado servicios tan potentes como este, hay que defenderlas. Entonces, no tiene sentido eliminar las Diputaciones sino más bien procurar que todas hagan lo mismo. En ese debate tengo muy clara mi posición y la he defendido siempre. Incluso en mi partido, porque antes no lo tenía tan claro, ahora que lo ha entendido perfectamente, cuando veo que abraza con fruición la tesis de las Diputaciones, no puedo estar más encantado.

17. Pues yo seguramente no sabría hacerlo mejor que cómo se hizo. Pero sí que incluiría alguna propuesta que Suma no contempla en estos momentos. De hecho, plantee que se incluyera, y aunque fui capaz de impulsarlo no fui capaz de recibir los apoyos.

Por ejemplo, una propuesta era que Suma se hiciera cargo al asesoramiento económico y financiero a los municipios. Algo se hace, pues cualquiera que llame desde Suma se le atiende. La propuesta se centraba en que se constituyera como privilegiado, como principal asesor. En Suma existe un conocimiento muy bueno de esa materia y además, sin costar más. Tan sólo incorporando la especialización y alguna parcela más.

Y en segundo lugar, también plantee, otra muy importante y que sería una magnífica palanca, y es que la caja de crédito de cooperación fuera también de Suma. Es de la Diputación. Porque Suma está en condiciones de incrementar esos fondos cada año, con remanentes, y por lo tanto de ampliar la disponibilidad de fondos de la caja de crédito provincial. Suma estaba en condiciones de incrementar año a año ese fondo de la caja de crédito, entonces sobre los siete millones euros, pues se retroalimenta a partir de las

devoluciones de los préstamos a los Ayuntamientos. Creía que era una buena opción, pues se podía incrementar, por lo tanto se podía dar más servicio, ampliar los pequeños préstamos a los Ayuntamientos a bajo interés, siempre y cuando se gestionara desde Suma. Algunos entendieron que estaba mejor en la Diputación, aunque yo sigo pensando que no. Creo que en este caso las resistencias podían ser más políticas que técnicas. Aunque también podían ser técnicas.

2.4. La entrevista a D. José Trigueros Sellés

(Director de Suma desde febrero 1997 hasta junio 2007)

1. Las tres palabras claves de Suma serían: consenso, credibilidad y eficiencia. Consenso político. Credibilidad porque los Ayuntamientos confían en Suma. Y eficiencia entendida como sostenibilidad.

Antonio Mira es el verdadero creador de Suma. Es el que le da la estructura, y bajo mi punto de vista, los conceptos fundamentales en los que luego se ha basado Suma. Y lo han sabido mantener, tanto él como los sucesores en la decisión política. Últimamente esto ha cambiado un poquito. Pero los políticos que estuvieron en la génesis, supieron mantener muy bien la base sobre la cual se estructuró todo. La profesionalización y la no politización de la organización. Que fuera una organización totalmente objetiva en sus planteamientos y no mezclar planteamientos políticos. Ese consenso que siempre había. Yo me fui de Suma con todos los puntos (del orden del día) de todos los Consejos aprobados por unanimidad, salvo uno en un punto, en el que un concejal de IU se abstuvo, por una tontería. Pero esa unanimidad era muy importante para el Director, responsable de la organización, sentirse con ese apoyo. Y evidentemente sin utilizar a Suma en temas políticos, de beligerancia política. Eso se ha mantenido muy bien; últimamente, no ahora, en alguna época anterior, esto se desvirtuó un poquito. Pero Suma tiene mucha solidez, está muy consolidada como institución y como actividad, dentro de la provincia de Alicante. Además de su prestigio fuera, como referente nacional de la gestión tributaria local.

2. Con la experiencia que tengo (sobre el heterogéneo panorama de la gestión tributaria local), organizaciones como Suma no hay. Las hay parecidas; Suma fue la primera. Luego ha habido otros (organismos) que han querido copiar, y digo copiar dentro de sus formas, y han desarrollado proyectos que están funcionando bien. Pero con la dimensión, con la credibilidad... no. Además es la única que tiene la delegación de todos los Ayuntamientos.

Lo que hace a Suma diferente del resto de organismos es la forma clara de entender la gestión tributaria. En Suma, se trata de transmitir que no se está recaudando impuestos sino que se está tratando con personas. El trato personalizado es un elemento diferencial. Tanto a los contribuyentes como a los Ayuntamientos. Los contribuyentes tienen la facilidad de ir a una oficina de Suma, próxima, cercana, con un horario de apertura muy amplio- no se hacen puentes – y, además la polivalencia del personal. Así la persona que te atiende puede hacerlo todo, pues el personal sabe de todo... En eso también Suma fue pionera.

Otra diferencia con otros organismos de gestión tributaria, es que apenas el resto tienen un sistema reglado de objetivos, inventivos y recompensas. El sistema de objetivos

ha sido una particularidad desde el inicio. En la etapa de Fernando (Plaza), los objetivos se diseñaban sólo para la ejecutiva. En mi etapa, esto se transformó a todos los procesos. Los objetivos abarcaban a toda la organización (incluso a las áreas funcionariales como intervención o secretaria; los empleados podían cobrar más o menos en función de lo que habían conseguido resolver... esto a veces resultaba muy complicado, pero el personal lo entendía como algo necesario para que la organización funcionase). El sistema de objetivos, la remuneración y la formación son elementos diferenciales.

La formación, todos los años los empleados saben que tiene procesos de promoción interna a los que acceden los mejores formados y preparados. Esto supone un gran incentivo... Este proceso de formación y promoción fue desarrollado espléndidamente por Paco Candela (Jefe de personal). Este elemento ha ido obligando personal a formarse y al resto a actuar como formador...

Otro tema muy interesante ha sido el texto refundido. Que se inventó Fernando y era como la biblia, un texto interno que todo el mundo se tenía que saber, el manual de procedimiento. Que recogía todos los procesos que se podían llevar en la organización. Eso normaliza, ahorra costes, genera economías a escala... también es verdad, que tiene que haber una fiabilidad y credibilidad.

También, otro de los elementos muy diferenciales de Suma ha sido, y está muy de moda ahora mismo, tomar las decisiones con un análisis económico realista, y valorando las consecuencias económicas (como por ejemplo, en lo que se refiere a la apertura de las oficinas de Suma. Si se hubiera permitido abrir oficina en cada municipio, serían totalmente ineficientes. Y uno de los ejes de Suma es la eficiencia, economías de escala, etc.... y era necesario que eso fuera entendido por los políticos).

Ahora mismo, en muchos sitios, hay situaciones en lo que respecta a la gestión tributaria, en la que cuesta creer que todavía subsisten. En ese sentido Fernando (Plaza) ha hecho una labor tremenda con GTT, precisamente porque tienen esa forma de entender la gestión tributaria. Integral y reducir los costes de gestión.

También una de las cosas en las que me empecé a incorporar, fue una contabilidad analítica, de costes por departamentos. Para analizar pormenorizadamente los costes por departamentos. Sistema de objetivos. Apenas existen Ayuntamientos o Diputaciones que utilicen este tipo de contabilidad...

3. Las tres palabras claves del modelo está muy relacionado con lo anterior. Personas, Tecnología y la Organización. Cada una de ellas se desgaja en otras variables. Esto es un modelo. Una forma de entender (...) Además está lo que llamo el "huevo frito" (Figura VIII.3 El modelo de Suma). Es el esquema que representa el modelo de Suma en la siguiente forma: la visión de Suma es que la eficacia, la eficiencia en los costes y la calidad, son los valores clave para hacer que los clientes, los municipios y otras organizaciones obtengan servicios de alto nivel. Todo ello basado en tres ejes, la tecnología, la organización y los recursos humanos.

4. Aumentar la recaudación de los municipios se puede hacer por dos vías. Una de ellas, es subir los impuestos y así evidentemente se recauda más, por ejemplo, subiendo el tipo del IBI. Otra sería haciendo que todos paguen. Una buena voluntaria es una buena ejecutiva y viceversa.

El éxito del modelo está explicado en lo que se ha comentado con anterioridad.

5. La colaboración interadministrativa es fundamental, forma parte del modelo, desde el principio.

En la primera época, fue un crecimiento de la actividad tremendo. Se asumió todo lo que era la gestión del impuesto de vehículos, la gestión catastral... Suma era con muchísima diferencia la organización que más tratamiento de documentación e información catastral se hacía en España, se participa activísimamente en la reforma del modelo de financiación local del 2002, cuando desaparece el IAE, cuando se reforma la ley del catastro, participa directamente en la redacción de la ley del catastro que hoy es la base de todo el funcionamiento del modelo catastral, se crece en oficinas, se crea Geonet.... Se crean unas líneas para darse a conocer (la organización) a través de foros conocimiento, buscando los principales interlocutores en los temas de gestión tributaria tanto dentro como fuera de España, se creaba un entorno de intercambio de conocimiento e ideas, de debate. Y todas estas cosas te las permite el tener una organización que está funcionando y, que sobre todo tiene ganas de hacer cosas, en Suma hay que hacer más, hay que salir fuera, externamente. A me tenían que frenar, y con toda coherencia, me frenaba nuestro propio equipo. El modelo de la Agencia Tributaria del Ayuntamiento de Madrid, está basado en Suma. Soy Consejero, ahora mismo, de esa Agencia porque su referencia era Suma y sigue siendo.

6. La interoperatividad... puede significar que hay municipios que no recaudan porque no tienen sistemas informáticos que les permita hacer la gestión tributaria. Por ello, la interoperatividad se puede relacionar con el esquema del "huevo frito", la tecnología no es un asunto independiente, sino que está estrechamente en un conjunto de procedimientos organizativos. En este sentido, para que Suma funcione adecuadamente es necesaria una relación estrecha, que la tiene, con las entidades financieras, con los notarios, con tráfico.

7. Desde el inicio, se hizo una apuesta por la tecnología. Suma fue pionera en la concepción de una herramienta tecnológica que pudiera abarcar la gestión integral. La tecnología de Suma se ha desarrollado tanto hacia la gestión administrativa como hacia los ciudadanos.

8. La relación de Suma con los Ayuntamientos, es la de clientes. Desde luego Suma les evita que tengan que hacer la tarea más incómoda, que es la recaudación de los ingresos tributarios, al tiempo que les aporta la máxima transparencia con su actividad. Los Ayuntamientos tienen la posibilidad de comprobar la actividad de Suma y la evolución de sus ingresos.

En cuanto a su relación con los ciudadanos, ésta vela por sus derechos y obligaciones. El ciudadano entiende que está haciendo una labor necesaria. También, cuando empecé como tenía la sensación de recaudador, de la época antigua. Tenía cierto reparo. Y así empezamos realizando unas encuestas a los ciudadanos, que luego se han ido siguiendo. Que eran la percepción del público en general. Y me quede muy sorprendido cómo la gente percibe muy positivamente la labor que hace Suma. Si eso lo relacionábamos claramente con el volumen de porcentaje de cobro de voluntaria del 90%(...)

Y está también la credibilidad de la organización ante el político. Es una organización que hace cumplir con los derechos del contribuyente. En el sentido que pone facilidades para que los ciudadanos paguen sus deudas tributarias y, que esto sea extensivo para

todos. La situación que se puede dar en municipios de otras provincias españolas, en las que es muy fácil evitar el pago del IBI..., esto no se da en Alicante.

En cuanto a la relación con la Diputación. Ya se ha comentado al principio, es buena, muy buena. La clave es respetar la autonomía. La Diputación ha tenido que asumir la autonomía.

Los Presidentes de la Diputación, cuando van fuera, se ponen muchas medallas con Suma. Y es curioso que se haga esto con un organismo que recauda impuestos... especialmente de cómo se hace esta labor, del modelo de funcionamiento. Sin embargo, creo que es difícil de extrapolar.

9. En cuanto a los retos de mi etapa de dirección, han ido surgiendo y así he tenido que ir asimilándolos, con el funcionamiento. En primer lugar, implantar la gestión integral. También la consolidación del modelo con el fin de lograr la mayor eficiencia y maximizar las economías de escala... también recuerdo como un reto el paso de pesetas a euros...y, la actualización catastral...

10. En cuanto a los objetivos. La organización cuenta con unos objetivos estratégicos que han de ser claros y definidos. Éstos a su vez se subdividen en otros objetivos. Desde luego, la organización tiene diseñado un sistema muy claro de objetivos y rendimiento.

En lo que respecta a los objetivos de la dirección, serían maximizar la calidad (tanto hacia los Ayuntamientos como al ciudadano, así como la interna, en la organización), la eficacia y la eficiencia. Se trataba de ser eficaz y eficiente, no sólo con los Ayuntamientos y los contribuyentes, también es hacer que cueste menos a la organización.

11. Quizás la clave del liderazgo durante mi etapa en la dirección ha sido saber escuchar a una organización como Suma.

Yo no soy funcionario, y no es que sea malo ser funcionario, puede ser magnífico sino que te da una visión diferente. Creo que Suma, con la base con la que se creó, con unos cimientos muy sólidos, por los tres ejes que le llamábamos en aquel momento (organización, tecnología y personal) necesitaba crecer, en todos los aspectos. Era una organización tan viva que te estaba demandando (eso precisamente lo hablaba hace poco con Fernando Plaza)..., mi mayor preocupación era marcar metas y conseguir cosas... era una organización muy joven, bien estructurada, preparada... pero se creó una estructura en lo que los mensajes era muy importante que llegaran del primero al último de la organización y, que esos mensajes fueran consensuados en la medida de lo posible, ... para que te hagas una idea, hacíamos reuniones con los 500 empleados, en esas reuniones se les explicaba todo, con absoluta transparencia y se les pedía opinión, desde al jefe de planificación hasta a un auxiliar de una oficina, y eran libres de opinar con respecto a su visión sobre los objetivos que nos marcábamos...

He aportado elementos para la discusión. Y he escuchado a la gente. Se ha discutido mucho. En el buen sentido, claro. De José María Civit, se ha discutido mucho. Hay que reconocer que posiblemente no haya otra persona en España, desde el punto de vista de la comunicación que conozca mejor la gestión tributaria local, como transmitirla. Hay que entenderlo. En eso no te puedes ir a cualquiera... Con mensajes como Suma y sigue... que no tiene nada que ver con las realidades de otras organizaciones como Suma, José María Civit lo supo estructurar muy bien, el paso del tiempo le daba un valor añadido adicional...

Por otra parte Suma está representada en todos los foros. Fui designado como experto por la FEMP para el estudio del modelo de financiación de la Administración Local en

2002, también realizamos estudios a la FEMP para el paso al euro, éramos una organización preparada... también hemos participado en propuestas de normalización con organismo tributarios... Suma es una referencia en el centro de atención al usuario...

Otra de las cosas, ha sido hacer participar a la gente. Por ejemplo, Suma participó en el Comité de las Regiones de Innsbruck (Austria) en 2006, así como en una conferencia en Curitiba (Brasil). En ese sentido, no me fui yo sólo como director del organismo sino que quise hacer partícipe a otras personas también involucradas...

12. El producto de más valor que ofrece Suma es precisamente su modelo de gestión integral. Pero también el programa Opina es un producto de gran valor... el hecho que también exista un sistema de control si no se contesta la queja...

13. Para no morir de éxito, Suma, ¿debe? Suma se ha hecho más imprescindible. Desde luego, la estructura municipal de la provincia de Alicante no permitiría que éstos alcanzaran los niveles de recaudación que tienen si no existiera un organismo como Suma. Y lo alcanzaran, serían necesarias muchas más personas y les costaría muchísimo más...

14. Desde luego esa hipótesis forma parte de las ideas fundamentales de Suma (que la mejora en la eficacia de la gestión y de la recaudación tributaria local contribuye a consolidar la democracia local...)

15. La crisis económica y financiera hace a Suma más imprescindible. Quizás, gestionaría de forma distinta la crisis, pues creo que Suma podría rebajar sus pretensiones económicas... Suma consigue autofinanciarse en su totalidad. En este sentido, es intocable... también se podrían considerar los premios de cobranza...

Por otra parte, el gran activo de Suma son las personas. Y en este sentido, la crisis ha tenido como consecuencia que todos los empleados públicos vieran reducido su sueldo el 5% y eliminada su paga extraordinaria. Francamente considero que no se debería permitir tocar a las personas. Máxime en una organización que funciona y en la que la mayoría no son funcionarios, la gestión de la crisis debería evitar este tipo de agravios.

16. Suma es el ejemplo claro de la importancia de las Diputaciones. Por un lado, porque evidentemente una organización supramunicipal, en este caso como Suma, consigue optimizar la eficiencia y, además genera economías a escala en lo que afecta a sus ingresos tributarios. Por otro lado, porque los Ayuntamientos no ven rédito político a la recaudación. Y así les viene muy bien que otro organismo les haga ese trabajo. De esa forma, los Ayuntamientos pueden centrarse en la gestión del gasto. Los Ayuntamientos deben de adaptarse a la fórmula que les permita maximizar sus ingresos, pues el déficit es muy peligroso.

También, teniendo en cuenta nuestro mapa municipal, que no parece posible cambiar, la gestión de residuos también se gestiona mejor desde la Diputación.

Las Diputaciones son un organismo que hace la función de Ayuntamiento de Ayuntamientos y, que puede racionalizar los servicios, de forma que le cueste menos tanto a la Administración como al ciudadano.

17. Haría Suma exactamente igual que está. En cualquier caso, esa pregunta quien mejor podría responderla es Antonio Mira.

2.5. La entrevista a D. Fernando Plaza González

(Director de Suma desde enero 1993 hasta febrero 1997)

1. Las tres palabras clave de Suma sería: la primera, el acuerdo político, que tiene que haber para cualquier proyecto de modernización. La segunda, la vocación del servicio, tanto a los municipios como a los ciudadanos. Y tercera, la profesionalización, frente a la politización.

Además, añadiría que Suma es en sí, la palabra clave, Suma de sumar. El proyecto es posible con gente que sume.

2. Lo que hace Suma distinta al resto (de organizaciones de gestión tributaria) es su modelo de servicio más integral. Quiere decir que se prestan todos los servicios: voluntaria, ejecutiva, catastro, inspección multas.

En el resto de Diputaciones, hay pocas, muy pocas que presten los servicios integrales. Parece mentira que veintitantos años después, existan organismos que no hagan catastro, inspección.

3. Las claves del modelo serían: la política de personal, el sistema de información y la dirección. Por ejemplo, a diferencia de otras organizaciones públicas, la figura del director es muy fuerte, está muy potenciada. En cualquier otro organismo, la figura del máximo responsable está más desdibujada. De hecho, creo que en todo el proceso de modernización administrativa, la clave es la dirección.

4. El principio del éxito de este modelo, que permite recaudar más dando más facilidades a los ciudadanos, es la integración. El hacerlo todo. De esa forma, las piezas se alimentan unas con otras. Si no haces catastro, no vas actualizando las fincas que hay y por lo tanto no recaudas más; si no haces inspección, no vas actualizando; si no haces la recaudación ejecutiva, no corriges los excedentes...la clave es, por tanto, la integración.

Hay que completar. El modelo de Suma es incuestionable. La gestión integral. Y si hay que hacer una cosa nueva, se hará.

El modelo de delegación de competencias es clave. Y hay que tenerlo claro que debe de ser todo. El modelo que se hizo era para que los Ayuntamientos acabaran delegando todo. El modelo de delegación lo imponía (que se delegara todo). Se permitieron algunas excepciones en Elche y Alicante... (Elche ha caído completo y Alicante, tendrá que caer...). Eso es un error que ahora a los clientes se lo digo. Ahora mismo, yo no permitiría por ejemplo, que sólo se llevaran a cabo las multas en ejecutiva... El modelo de gestión de competencias es la clave. Y hay que tener muy claro que tiene que ser todo. Para cerrar el ciclo. Pero claro, con los grandes tienes que hacer excepciones... porque su volumen hace que sea rentable. Pero no ocurre así con el resto...

Eso es algo que habría que explicárselo muy bien a los municipios, para que lo comprendan. Es lo que permite que se pueda realizar el modelo que se tiene, tener una oficina, técnicos especialistas, bajar los precios... Por ello, hoy Suma ofrece el coste recaudación más barato del mercado.

En cualquier caso, la comparativa de recaudación de los municipios a nivel nacional es muy complicada. Por un lado, Alicante tiene una configuración municipal muy heterogénea (municipios pequeños, grandes, turísticos, industriales...) y también, hay que tener en cuenta, la cultura tributaria... No se puede comparar sitios con mayoría de

municipios rurales y pequeños, de Castilla o Aragón, con Alicante...Lo más parecido a comparar sería Alicante con Málaga...

5. La colaboración forma parte del inicio. Es imprescindible. Si no hacemos esto, no se podría hacer ni inspección ni catastro. Es más Suma, es la primera organización de España que firma es primer convenio de catastro, en el año 1993, estando como Directora General, M^a José LLompart (DG del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria). Sin eso, no podíamos hacer lo que queríamos. Eso fue una guerra inicial... A partir de ahí, hicimos el primer convenio. Luego hicimos otro con hacienda, luego los embargos de cuentas con las entidades financieras, luego embargos de la renta con Hacienda, sin eso es inviable. Y hay que seguir.

Ahora todo eso se llama interoperatibilidad... No tiene sentido que un ciudadano vaya a una Administración Pública, y esta le diga, por ejemplo, que tiene que ir a su Comunidad Autónoma para pedir el papel de familia numerosa. No pues tendrían que interoperar entre ellas. Esto se ha dinamizado mucho en los últimos 4 años a partir de la ley de administración electrónica, pero aún queda mucho por conseguir, especialmente hay problemas con las Comunidades Autónomas pues tienen que desarrollar un aplicativo informático para interoperar, pero este proceso es imparable. Si el primer año se avanza un 10%, el segundo se hace un 20% y el tercero quizás el 40% y, se va generalizando.

6. La interoperatibilidad es una necesidad para mejorar el servicio.

7. La Administración Electrónica es imprescindible. Creo que en Internet se ha llegado al tope, pues son necesarios los certificados de seguridad. Ahora habría que avanzar más por el móvil, lo llevas siempre, y con los móviles que tenemos ahora. Nosotros estamos trabajando todo sobre todo con el móvil. La Agencia Tributaria también está trabajando más en el móvil. Incluso la seguridad que aporta las notificaciones por móvil, es mayor que la tradicional, por correo postal. También hay que eliminar pasos: ya no te notifico la devolución que me has aprobado, ya está hecha y se tiene el dinero mucho más rápido (el IRPF sería un caso claro cuando el 95% son positivas y el contribuyente ha aceptado el borrador).

Algo que se ha avanzado mucho es que las aplicaciones están ya con capacidad para dialogar y que se entiendan. Ahora ya no es necesario que los sistemas estén integrados. Se puede coger lo mejor de cada aplicativo y luego los sistemas dialogan entre sí. Han mejorado la capacidad de comunicación de los sistemas, y nos es necesario que tengan la misma tecnología (integrado) y luego dialogan entre sí. Los móviles están dialogan con muchas aplicaciones al mismo tiempo. Las organizaciones tienen que hacer lo mismo.

La e-administración está creando una muy buena red, la red Sara, que es la que permite la interoperatibilidad. Son autopistas en las que se mueve la información y lo vamos cogiendo. Creo que en unos pocos años va a haber una revolución y, la está habiendo ya. Tenemos que estar ahí pues si no se nos desplaza

8. Suma tiene una relación de servicio con el Ayuntamiento y con el ciudadano. Desde mi punto de vista, son igual de clientes tanto los ciudadanos como los Ayuntamientos, con un nivel de tratamiento distinto. Hay que entender al Ayuntamiento como un cliente, se ha tenido con ellos una actitud muy personalizada, y creo que se sigue haciendo. Como se pierda la noción de no considerarlo como un cliente, estás muerto. Hacerle las cosas lo más fácil posible. Y con el ciudadano, lo mismo.

En cuanto a la relación con la Diputación. Es buena. Y lo que debe hacer es respetar la autonomía. Creo que, en general, se ha respetado bastante. En mi etapa, lo comprendía muy bien Antonio Mira-Perceval.

9. Los retos de mi etapa de dirección fueron la creación y la consolidación. Los de Pepe (Trigueros) fueron la consolidación y la expansión. Yo me tuve que centrar en eso. Y lo pasé muy mal, pero fue muy bonito.

10. Los objetivos durante mi etapa de dirección, los mismos: la creación y la consolidación.

11. Las claves de mi liderazgo, que era muy integrador y creíble. Era duro, muy exigente, pero era muy creíble y la gente sabía que no la iba a dejar tirada. Transmitía mucha credibilidad, ilusión, le daba importancia a la gente...Dar ejemplo, tener muy claro que era el que más trabaja, nunca me he quedado aislado en un despacho, estaba con la gente y bajaba muy debajo de la organización. Porque me gusta profesionalmente.

12. El producto que ofrece Suma con más éxito es el servicio integral. El hacerlo todo... Y el precio, Y perfectamente, se podría reducir.

13. Para no morir de éxito Suma debe, estar a las últimas y mantener unos altos niveles de tensión. Y eso no es fácil.

Si Suma se acomoda, morirá. Y eso puede estar ocurriendo...luego tiene su límite, tiene el límite provincial...

Suma debería optimizar y reducir sus recursos humanos, lo que es complicado de hacer. ¿Quién lo hace? También, mantener la tensión. A veces, echar a gente es fundamental, es lo que hace que los otros vean que las cosas van en serio y que no todos pueden ser tratados por igual, si unos producen más que otros, y eso puede estar pasando. Hay que premiar al que funciona, para que el sistema funcione. Pero también hay que avisar y sancionar a aquellos que no hacen las cosas bien (varias veces), y lo último, sería echar, cuando no se ha reaccionado.

14. Con esa idea nacimos. Si miras las campañas iniciales, son las que están poniendo en evidencia el sistema: yo contribuyo, ahora bien ustedes, ¿En qué se lo gastan?... Por ello con lo que está pasando ahora, también habría que explicar (justificar) el gasto. Cada vez más los impuestos deberían ir muy vinculados al gasto. En cualquier caso, los impuestos tiene en sí una justificación propia: hay que pagarlos porque hay que hacerlo, y punto. Son una obligación. El porcentaje de personas que paga en voluntaria, muy alto, está a favor que se embargue a aquellos que no lo hacen... En los tributos locales hay más niveles de recaudación que en el resto de los impuestos pues se asocian a la casa el coche...

La misión de Suma es evitar que la gente no pague. Suma está haciendo muy bien ahora lo de dar facilidades, los planes de aplazamiento y fraccionamiento...pues ahora, la gente lo está pasando muy mal. Y hay casos muy duros.

15. La crisis económica está haciendo que la recaudación sea más costosa, y que se vaya más a la ejecutiva. Son los impuestos de propiedad los que registran los mayores niveles de recaudación.

16. El proyecto de Ley de Bases del Régimen local, no toca ninguno de los temas que se deberían tocar. Mi perspectiva es de un desastre absoluto. Cada anteproyecto es peor que el anterior. Mejor que no hagan nada. De lo que van a hacer, yo sería más radical. Concebiría la Diputación como un órgano gestor, para racionalizar. Los empleados deberían actuar como consultores, de analistas, de organizadores. En los últimos años, se ha potenciado el localismo. Y es una lógica errónea. Las diputaciones deberían de racionalizar y gestionar el localismo (por ejemplo el excesivo número de casas de cultura en municipios pequeños y vecinos...).

El problema que tienen las Diputaciones es que tienen que profesionalizar la dirección pública. Si arreglas ese problema, lo arreglas todo. Pero no se dice, ni se hace nada... racionalizar implica reducir pero no eliminar. ¿Por qué tienen que haber diputados?, ¿Por qué tienen que haber plenos? Las Diputaciones deben mantenerse, pero no como órgano político. Tienen que ser como un órgano gestor. No tendrían que tener un debate político. Las Diputaciones deberían de ser como Sumas. La política tributaria la hace cada municipio, y luego tú gestionas. En un Consejo de Administración no se habla de política, o no se debería de hablar de política. Esto requeriría un acuerdo político de altísimo nivel... y lo deberían estar haciendo expertos de fuera, con visión objetiva, y no desde el ministerio. Y tendríamos que ver distintos modelos de países y, desde luego los anglosajones.

No tenemos gestores para gestionar la escasez, y un gestor en lo público, debe gestionar recursos escasos. Nuestros gestores sólo saben gastar. Y lo que viene los próximos años es lo contrario: racionalizar, reducir, optimizar, y no inaugurar, no festejar...

17. Haría exactamente lo mismo que se ha hecho en Suma. Lo primero que haría es ver si hay condiciones para hacerlo, y si no las hubiera no lo haría.

2.6. La entrevista a D. Antonio Mira-Perceval Pastor

(Vicepresidente de la Diputación 1987-1991 y responsable del servicio de Recaudación, Presidente de la Diputación 1991-1995 y primer Presidente de Suma)

1. Suma en tres palabras claves, para mí, es cooperación, modernización y tributos. Tributos porque es su finalidad última, la gestión tributaria. La modernización porque, cuando se planteó, se hizo para darle un vuelco importante a la filosofía de lo que se hacía hasta ese momento en la gestión tributaria. Y cooperación porque de lo que se trataba es de convertirlo en el instrumento de cooperación de los Ayuntamientos en materia de gestión tributaria. Esto último está en el contexto del Plan Estratégico de la Diputación del año 1992.

Realmente lo que se trataba con Suma, era establecer un mecanismo, que hiciera que la gestión de los tributos de los Ayuntamientos no dependiera de su tamaño, al tiempo que no les restara ningún tipo de potestad tributaria. De hecho son los que deciden los tipos y los beneficios aplicables a los tributos... es decir, siguen manteniendo sus competencias tributarias pero tienen una herramienta para hacerlo bien. La filosofía de Suma desde el

primer día, es hacerlo tan bien como para que fuera atractivo al mayor Ayuntamiento de la provincia. Esto era la garantía de hacerlo bien, para los pequeños. Si hubiera nacido con la filosofía de servir sólo a los más pequeños, no sería Suma. Esto es fundamentalmente, la cooperación.

2. En cuanto a las similitudes y diferencias de Suma con otros organismos autónomos está, en parte, respondido en la primera pregunta.

En muchos casos, otros organismos autónomos o bien servicios dependientes directamente de la Diputación (de gestión tributaria o recaudación) de otras provincias, nacieron para dar servicio únicamente a los medianos y pequeños municipios. Sin embargo, el planteamiento de Suma era hacer que fuera atractivo para todos. Incluso para el Ayuntamiento más grande de la provincia. De hecho Alicante, ya en mi época, había delegado la ejecutiva en Suma. Y ahora ya están cubiertos todos...

3. Las claves del modelo de Suma están muy relacionadas con la primera pregunta. Si bien sobre el modelo de funcionamiento, factor clave fue, la despolitización del organismo. Se trató desde el primer momento que no quedara reducido a una vida política. Indudablemente, es un organismo político en el buen sentido de la palabra político, en cuanto que es un organismo de la Diputación para prestar servicio a los ciudadanos, desde el punto de vista de sus políticos. Lo que significa la despolitización, es que quedó fuera de la agenda política partidista desde el primer momento.

Otro factor clave, la gestión de personal. Suma como un modelo de entendimiento con los trabajadores. Así los trabajadores entendieron desde el principio que Suma era un poco suyo también. Y se establecieron mecanismos de incentivos y de estimulación económica, muy interesantes para la organización.

Y luego, ha habido una participación de los Ayuntamientos representados. Desde el principio se creó el Consejo de Alcaldes, un órgano de representación equilibrado, en el que participan Ayuntamientos grandes y pequeños con representación política total. Y así se les daba cuenta (y voz), al menos una vez al año, de lo que se estaba haciendo...

4. Yo creo que el principio fundamental del éxito del modelo es hacer hincapié en la gestión tributaria, más que en la recaudación. Y en segundo lugar, considerar que, detrás de cada papel hay un ciudadano. Es decir, la filosofía de funcionamiento gira en torno a la cuenta tributaria del ciudadano-contribuyente, y así se trabaja en la configuración de la BdD.

Desde el primer momento se hicieron cosas que podían parecer raras (para la Administración Pública). Si detectábamos que un ciudadano había pagado dos veces, no esperábamos a que reclamara sino que nosotros nos dirigíamos a él, le informábamos y, le practicábamos la devolución. A lo mejor, esto puede parecer normal ahora, pero entonces no lo era...

La Administración Pública debe cobrar aquello a lo que tiene derecho, pero no debe hacerlo de manera que sea oneroso para el ciudadano, más allá de lo que significa oneroso, es decir que tiene que pagar sus tributos. Al ciudadano no debería costarle ni su tiempo, ni suponerle más molestias, tiene que haber un funcionamiento de calidad para que se le atienda adecuadamente. En esta provincia hay muchos extranjeros, atención en varios idiomas.

El secreto del éxito de Suma, es ser eficiente tanto de cara de cara a la Administración Pública como también para el ciudadano.

5. Bueno, yo de cuestiones recientes no puedo hablar. Pero si puedo decir que, si no fuimos los primeros, seríamos de los primeros, que establecimos unas colaboraciones (o acuerdos) con la DG del Catastro para detectar unidades urbanas.

Nuestra idea, desde el primer momento, era potenciar nuestra relación con las distintas Administraciones Públicas implicadas en los tributos: con la seguridad social, con tráfico, etc. para establecer acuerdos y compartir información a partir de colaboraciones.

Además, es una obligación constitucional, si una Administración Pública tiene que servir objetivamente a los ciudadanos, tiene que existir una lealtad institucional más allá del partido que esté gobernando. Así se ha hecho y eso ha sido fundamental.

También, nosotros, en algún momento pensamos, pero no pudo llevarse a cabo, más que nada porque perdimos las elecciones, -hacer una especie de Suma en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

6. Sobre la interoperabilidad, es un concepto nuevo y tendrían que hablar de ello los actuales responsables. Nosotros también trabajamos en ello en la sindicatura (de cuentas).

7. Sobre la tecnología, luego hablaremos (en la siguiente respuesta se detalla).

8. Para responder a esta pregunta, me remontaría a cómo se forma el organismo autónomo.

En 1983, cuando nosotros llegamos a la Diputación, se crea el Servicio de Recaudación y Contribución de Impuestos del Estado. Era un servicio de la Diputación que tenía recaudadores de zona, que aunque tenían un nombramiento, actuaban como empresarios. Este servicio era una especie de órgano de intermediación entre los recaudadores de impuestos y el Estado (Administración Central). Los recaudadores eran una especie de autónomos, y percibían unos premios de cobranza, un porcentaje de la recaudación voluntaria y ejecutiva. A su vez, los recaudadores rendían cuentas a la Diputación y, ésta a su vez, rendía al Estado (al Ministerio de Hacienda, DG del Tesoro y Política Financiera) y, ésta obtenía un premio de cobranza. La Diputación Provincial obtenía un beneficio, no mucho, pero era un servicio rentable (por la diferencia entre lo que cobraba y pagaba). El reclutamiento de los recaudadores, por una especie de concurso, era por turnos (algunos eran de extracción de la Diputación y otros de Hacienda, alternativamente). En general, este modelo era en que funcionaba en toda España, con alguna excepción en alguna provincia.

En una reforma de la Administración Pública, este modelo se extingue. Los recaudadores cobraban todo (tributos de entonces como contribución urbana, contribución rústica, licencia fiscal y el impuesto de circulación; Y cobraban también en ejecutiva, las deudas de los contribuyentes... y también las deudas de la Seguridad Social). En algún momento, el Estado pretende rescatar ese modelo. El problema era lo que iba a pasar con los Ayuntamientos, estos se quedaban sin un mecanismo para obtener los ingresos de su recaudación, además el Estado les prestaba un "servicio" puesto que les anticipaba el dinero (a veces mensual o trimestral, de la recaudación). Se suscitó así una cierta preocupación, en una de las primeras reuniones en las que yo participé, siendo Diputado de Hacienda y vicepresidente de la Diputación, ya se hablaba de esta cuestión. Al final la Administración Central decidió hacer cambios.

Algunas Diputaciones nos preocupamos de lo que iba a pasar con el vacío que iba quedar, así en una reunión en Valladolid, algunas Diputaciones socialistas (Valladolid, Albacete y Alicante), elaboramos una memoria a Enrique Mújica (entonces secretario de

Política Institucional) abogando porque las Diputaciones crearan sus propios servicios provinciales de recaudación.

En 1987 se creó en Alicante, el Servicio Provincial de Recaudación. A los Ayuntamientos les pedimos que se incorporaran este servicio. Los Ayuntamientos rescataron la encomienda que tenían con el Estado y delegaron en la Diputación.

Con respecto a las nuevas tecnologías, contratamos con una empresa, Entel, un proyecto. Este consistía en un programa de recaudación y compramos la máquina. La adjudicación fue 100 millones de pesetas (80/20 máquina y programa). Nosotros queríamos abandonar el sistema de valores, para incorporar los dísticos. Entonces habíamos encargado un programa con esas características. Pero llegado el momento de emitir los recibos, finales de agosto, el problema fue que el programa no funcionaba... y no emitía los recibos... esa fue una sensación tremenda, fueron los peores días... pues casi todos los Ayuntamientos habían delegado y ya habíamos anticipado el dinero. La solución vino de D. Manuel Barros, segundo del servicio (el primero era Agustín Coloma). Lo que hicimos fue utilizar los dísticos y los tratamos como valores... Se pudo salir del paso gracias a estas iniciativas.... Al final decidimos que cualquier desarrollo informático lo haríamos nosotros...

Se creó el Servicio de Recaudación como un servicio más de la Diputación, lo que ocasionaba ciertos problemas con los servicios horizontales, que tienen mucho peso, pero que no entendían las particularidades (nóminas, anticipos...) Para acabar con estos problemas, decidimos crear un organismo autónomo (Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria, OAPGT). No hubo resistencia a crear el Organismo Autónomo. Desde el principio, fui el presidente del Organismo, incluso siendo vicepresidente de la Diputación, y las cosas empezaron a funcionar de otra manera pues éste organismo no rivalizaba con otros servicios de la Diputación. Se nombró un interventor delegado, tesorero delegado... Esa etapa fue muy dura y complicada. De mucha tensión.

En un momento dado, principios de los 90's, Agustín Coloma presenta su renuncia, y se nombra a Fernando Plaza (Jefe de Organización de la Diputación) como Director del organismo. Él dijo que se iba a ocupar transitoriamente, pero le empieza a parecer interesante el proyecto y, es él el que plantea el cambio de modelo. Plantea la posibilidad de cambiar la filosofía del organismo y pasarlo de la recaudación a la gestión tributaria, aunque esto era algo que ya estaba contemplado desde el inicio, y en el propio nombre del OAPGT. Lo que se pretendía era que el cambio generara una especie de shock. Para ello, se busca a la empresa Taula de Disseny (de José María Civit, que ya habían trabajado con nosotros en la elaboración del Plan Estratégico) para que nos sugiriera nombres y nos plantea Suma. No recuerdo en ese momento, el caso de ningún organismo cuyo nombre no fueran unas siglas...ahora hay otros, pero entonces fue el primero... Se hizo una campaña de Suma como algo positivo, Suma con tu Ayuntamiento, era una palabra que daba mucho juego... Como se hizo algo que fuera sorpresivo, se autorizó un cambio de Estatutos y, el que cambiara el nombre fuera el Consejo de Administración.

Así en definitiva, para centrarme en la pregunta, Suma es un organismo de la Diputación, pero con su propio funcionamiento. Los empleados tienen una identificación muy amplia con Suma.

Los clientes son los Ayuntamientos, sabiendo que el receptor último es el ciudadano.

9. Los retos durante la etapa de Dirección (siendo Presidente del organismo), eso da incluso para escribir un libro.

El proceso selectivo del personal se hizo de forma mixta, por un lado, incorporando gente nueva y por otro, el personal de las antiguas zonas de recaudación para no perder el conocimiento que ellos tenían.

Como retos, había que montar un aparato nuevo, crear el Servicio, había que hacer que funcionara, había que buscar la adhesión de los Ayuntamientos, al final conseguimos que casi todos los Ayuntamientos delegaran en la Diputación aunque con los grandes inicialmente no contábamos (Alicante, Elche) y, el cambio de filosofía de funcionamiento del Organismo Autónomo a Suma.

10. El principal objetivo del planteamiento era: que los Ayuntamientos, sin perder un ápice de sus potestades (beneficios fiscales, gravamen...) se olvidaran del problema de la gestión tributaria. El que hace todo (ingresos públicos) a los Ayuntamientos es Suma. Es un tema de economías a escala, fundamental. Si esto mismo que hace Suma, lo quisieran hacer los Ayuntamientos, a lo mejor podrían hacerlo, pero les saldría mucho más caro, claramente.

Hago un paréntesis para comentar otro tema de interés. La puesta en marcha de Suma coincide con la implantación de la nueva Ley de Haciendas Locales. Y en este tema, la Diputación hizo un trabajo tremendo. Se contrató a economistas recién licenciados para afrontar (y estudiar las repercusiones) del cambio en las bases de los tributos. Así se hizo un estudio económico para cada Ayuntamiento de la provincia, de sus ingresos tributarios en profundidad. De esta forma se nutrió a los Ayuntamientos de un potente contenido económico. De hecho Suma tenía un servicio de asesoramiento económico a los Ayuntamiento, y eso posteriormente se quitó y, yo creo que eso fue (y es) un error.

11. Una de las cosas de las que más satisfecho me siento de mi etapa en la Diputación, es de la creación de Suma. Como un instrumento muy útil para que los Ayuntamientos estén mejor y, comparativamente mejor que otros municipios en España. Una de las cosas que más orgulloso me siento es de esto precisamente y, de su permanencia. De hecho, me dieron el Suma de Oro, me siento muy vinculado. Y siempre que puedo y se organiza algo, estoy ahí. Y siempre cuentan conmigo (como con los otros presidentes).

Creo que también algo fundamental, desde el principio, ha sido la lealtad institucional que sería el consenso político. Así siendo Zaplana alcalde de Benidorm delega en Suma en mi época de presidente, y en Elche con un alcalde socialista delega cuando el presidente es del PP...

12. En cuanto al producto o servicio que ofrece Suma con mayor éxito...Yo creo que lo que ofrece fundamentalmente es una atención bastante personalizada, tanto a los Ayuntamientos como a los ciudadanos. Creo que el diferencial con respecto a otros organismos, es una atención muy cercana con unos y con otros (Ayuntamientos y ciudadanos). Realmente el matiz diferencial es que existe una rendición de cuentas muy personalizada, de hecho, había una persona encargada de ir a los Ayuntamientos y presentar las cuentas anuales. Esto para ellos era una novedad.

13. A este tema, le he dado muchas veces vueltas, pues efectivamente todas las organizaciones tienen su fase de madurez y así para no morir de éxito. ¿Qué es lo que tiene que hacer? Pues efectivamente como se apunta, tiene que seguir innovando. Estar siempre en la punta de las nuevas tecnologías y, mantener la filosofía de creación del organismo, que es la prestación de un servicio a los ciudadanos.

14. Me parece que esto es una idea fundamental.

No conozco demasiado el proyecto de Ley de Reforma de la Administración Local, pero en principio, no me gusta demasiado lo que estoy leyendo.

No va a ser fácil la supresión de los Ayuntamientos. Ni siquiera creo que esto vaya a solucionar nada, pues la gente seguirá estando allá, pues habrá que seguir recogiendo la basura, prestando la luz. Realmente, la estructura de un Ayuntamiento no es cara.

Lo que hace un organismo como Suma, y esto podría ser extrapolable a otras áreas, es prestar servicio a los Ayuntamientos, al tiempo, los ciudadanos lo siguen siendo de su propio municipio, pero son atendidos por una organización que los considera como ciudadanos (de su municipio).

15. Esto lo podrían contestar mejor los responsables actuales. Me imagino que con la crisis, habrán tenido algunos recortes de gasto. Y seguro que en los ingresos algo habrá influido, a la baja, pero entiendo que proporcionalmente con lo que ha podido pasar con otros Ayuntamientos, en mi opinión, no tanto. Ya que los padrones de IBI habrán crecido y el IAE, ya tenía un efecto reducido. En definitiva, me imagino que los ingresos, de haberlo notado, será poco, en cualquier caso, esto lo podría responder más adecuadamente Manuel de Juan.

Además, aunque el Organismo haya ido bien a los empleados se les ha aplicado los recortes de la Administración Pública. Esto podría ser un ejemplo de las posibles paradojas que puede ocasionar la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

16. Soy un defensor de las Diputaciones, bien entendidas. Hay algunas Diputaciones en España que si desaparecieran, nada pasaría. La Diputación tiene que tener bien asumido su papel de segundo nivel de Administración local. Lo que tienen que hacer es potenciarse en ese aspecto. Posiblemente, no pasaría nada si determinados servicios de la Diputación (como la red de carreteras, psiquiátrico...) lo asumiera la Generalitat, como no pasó nada cuando se quitó el hospital. Lo que tiene que potenciar y tener fundamentalmente la Diputación es la cooperación municipal. La Diputación tiene que estar en las competencias municipales (para que todos los Ayuntamientos tengan normas subsidiarias).

El problema es cuando las Diputaciones se conciben como cementerios de elefantes. Habría que reflexionar en mecanismos que profundizaran en la dirección política de las Diputaciones. A lo mejor se debería pretender que los partidos políticos que aspiran a entrar en la Diputación, determinaran a priori, en los mecanismos de elección (o selección por parte de los ciudadanos en las elecciones locales) los que van a ser los representantes provinciales. No dejarlo para después de las elecciones. En los Cabildos insulares se hace por elección directa. Quizás habría que pensar en ello.

Hay algunas Comunidades Autónomas uniprovinciales, que realmente no hacen su papel de Diputación. Nosotros, desde la Diputación, en algunas provincias hicimos la formación a municipios porque su Comunidad Autónoma no lo hacía. En otras, sí se hace.

Mientras tengamos el mapa municipal que tenemos, más de 8.000 municipios, las Diputaciones son fundamentales para ellos.

17. Volvería a hacer Suma exactamente igual. Lo único que haría es devolver a Suma el servicio de asistencia económica a municipios.

3. Las principales conclusiones de las entrevistas realizadas

Como conclusión principal de las entrevistas realizadas, he codificado su contenido para configurar un marco conceptual para cada uno de los entrevistados que permita el análisis de aquellas cuestiones que he considerado claves para este estudio: a) El modelo *Suma* como organización de la gestión tributaria; b) Las cualidades del modelo y en qué han incidido cada uno en la mejora de *Suma*; c) Las debilidades y retos que debe afrontar en su devenir; y, d) El futuro de *Suma*.

Tabla XV.1 La Codificación de los contenidos de las entrevistas.

Presidente/ Director Suma	D. Antonio Mira Perceval	D. Fernando Plaza	D. José Trigueros	D. José López Garrido	D. Manuel de Juan
Período	(1983-1995)	(1993-1997)	(1997-2007)	(2007-2011)	(2011-actualidad)
Presidente de la Diputación Presidente de Suma	D. Antonio Fernández Valenzuela(PSOE, 1983-1991) D. Antonio Mira Perceval (PSOE, 1991- 1995)	D. Antonio Mira- Perceval (PSOE,1991-1995) D. Julio de España (PP, 1995-2003)	D. Julio de España (PP, 1995-2003) D. José Joaquín Ripoll (PP, 2003-2011)	D. José Joaquín Ripoll (PP, 2003-2011)	D ^a . Luisa Pastor (2011-actualidad)
Lo más destacado del modelo de Suma	Cooperación, Modernización y Gestión tributaria para todos los municipios	Acuerdo político, Vocación de servicio, Profesionalización.	Consenso, Credibilidad, Eficiencia. Tratamiento personalizado. Gestión tributaria integral.	Confianza generada, Transparencia, Vocación de servicio público.	Simplificación, Accesibilidad, Eficiencia. Economías de escala. Innovación.
Las cualidades del modelo y en lo que más han incidido para su mejora	Despolitización. Representación de los Ayuntamientos. Personal. Gestión tributaria integral. Colaboración con el catastro	Profesionalización y gestión tributaria integral. Modelo de competencias. Sistema de información. Colaboración con el catastro. Economicidad del servicio.	Rendimiento por objetivos y competencias. Eficiencia. Economías de escala Personal Tecnología Expansión externa	Gestión tributaria integral, Economías de escala, Eficiencia, Personal, Tecnología. Facilitar el pago a los ciudadanos y reducir el coste a los Ayuntamientos.	Que tribute todo lo que tenga que tributar Cooperación interadministrativa Personal Mejor servicio al ciudadano con menos costes, Eficiencia

Relaciones: Ayuntamientos Ciudadanos Otras AAPP Diputación	Cliente Prestar el mejor servicio para ser equitativo Respeto y Autonomía.	Ayuntamientos y Ciudadanos son clientes. Diputación debe respetar autonomía	Suma presta un servicio “incómodo” a los municipios con transparencia y sin perder el control. Es creíble. Vela por los derechos y obligaciones de los ciudadanos. Respeto y autonomía de la Diputación	Ayuntamientos y ciudadanos son clientes. Forma parte de la Actividad. Suma es Diputación.	Suma ha de ser eficiente para todos los municipios. Igualdad en el tratamiento para generar Economías de escala Facilitar al máximo cumplimiento de las obligaciones como servicio público
Las debilidades que han encontrado y que existen	Que no todos los municipios deleguen todo lo que pueden delegar.	Evitar presiones acomodaticias Personal (como fortaleza y punto vulnerable)	Los retos son coyunturales para cada situación. Personal .No perder la confianza de los Ayuntamientos.	No perder la perspectiva que es un servicio público local. Motivación del personal.	Personal. Una organización viva precisa de un personal joven y dinámico Colaboración con otras Administraciones Públicas (Albacete)
Las perspectivas de futuro	Servicio fundamental de las Diputaciones. Mayor coordinación en la asistencia económica a municipios con gestión tributaria.	Mantener los niveles de tensión. Gestionar la escasez.	Imprescindible, sin dejar de mirar dentro de sí misma y a su alrededor.	Es fundamental para conseguir la autonomía fiscal de los municipios. Seguir siendo servicio público.	Extensión de actividades aprovechando las economías de escala Ampliar colaboraciones cuando sea eficiente. Mayor coordinación en la asistencia económica a municipios con gestión tributaria.

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas a las élites de Suma

4. El análisis de los resultados de las encuestas y las entrevistas realizadas

A partir de los principales resultados que he obtenido de las encuestas realizadas a los Ayuntamientos así como de las entrevistas llevadas a cabo a las élites del organismo, se realiza un diagnóstico de nuestro caso de estudio a partir de un análisis DAFO.

El objetivo para realizar este tipo de análisis es “ayudar a una organización a encontrar sus factores estratégicos críticos, para una vez identificados, usarlos y apoyar en ellos los cambios organizacionales: consolidando fortalezas, minimizando las debilidades, aprovechando las ventajas de las oportunidades, y eliminando o reduciendo las amenazas” (GUÍA DE LA CALIDAD, <http://www.guiadelacalidad.com/modelo-efqm/analisis-dafo>; Fecha de consulta: 08/04/2013). Para ello, el análisis DAFO se basa en el estudio de los ejes interno y externo. En el análisis interno de la organización, de sus fortalezas y debilidades, vamos a considerar factores tales como los recursos humanos y otros recursos organizativos, la tecnología, el liderazgo, la estrategia, los clientes- Ayuntamientos, la percepción ciudadana y su relación con otras organizaciones. En el análisis externo a la organización, lo que se construye como las oportunidades y las amenazas, vamos a tener en cuenta, el entramado legal e institucional y las consideraciones de los Ayuntamientos y los ciudadanos.

Así, con los resultados del análisis DAFO, se estará en condiciones de poder exponer las siguientes conclusiones finales.

Tabla XV.2 El análisis DAFO de *Suma Gestión Tributaria*.

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Análisis interno	<ul style="list-style-type: none"> – Modelo organizativo: Gestión Tributaria Integral y simplificación de procesos – Aplicativo informático propio: Gestanet como instrumento – Personal: profesionalización e identificación con la organización – Diseño de anticipos a la recaudación (banca local) – Conocimiento de Suma como organismo de GT – Plan de Pago Personalizado (PPP) – Economías (a escala), eficiencia y eficacia – Interlocutor fuerte con otras administraciones involucradas en la gestión tributaria (catastro, tráfico...). – Cooperar y compartir conocimientos con otros organismos de igual propósito (Valora, Majadahonda, Gestalba) 	<ul style="list-style-type: none"> – Personal : Ley de estabilidad presupuestaria, paridad de género, necesita vitalización (juventud) – Necesidad continua adaptación, cambio y búsqueda de productos – La ciudadanía conoce insuficientemente algunos productos estrella <i>Suma</i> (PPP y trámites no presenciales a través de la Oficina Virtual o CAU) – Falta de coordinación entre GT y asistencia económica y financiera a municipios (Diputación)
	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
Análisis externo	<ul style="list-style-type: none"> – La mayor parte de los municipios prefieren que exista un organismo de GT – Los municipios medianos consideran que se pueden delegar más competencias – Diseño del PPP – Podría llevar a cabo más servicios que ahora se tramitan desde la Diputación como asesoramiento económico y financiera y, la caja de crédito de cooperación. – El modelo se sustenta en el principio de economías a escala. Los beneficios que se genera <i>Suma</i>, al ser organismo 100% público, retorna a los Ayuntamientos y por lo tanto, a la ciudadanía. 	<ul style="list-style-type: none"> – Los posicionamientos más críticos a la actividad se encuentran en los municipios pequeños y medianos – Ciudadanía: percepción de no ser atendido antes de 5 minutos – Peligro ante la posible politización del organismo (en términos partidistas)

PARTE IV. LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES Y LAS PERSPECTIVAS PROPUESTAS

CAPÍTULO XVI. LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES DE ESTE ESTUDIO O INVESTIGACIÓN

Esta investigación, analiza una estrategia concreta de modernización administrativa en el ámbito de la gestión tributaria local. En particular, se ha realizado un análisis de caso del Organismo Autónomo de la Diputación Provincial de Alicante, *Suma Gestión Tributaria*. Es por ello por lo que seguidamente se exponen las principales conclusiones en estas dos direcciones. Así, se pueden formular las siguientes conclusiones.

I. Sobre el estudio de la modernización administrativa de la gestión tributaria local en España se plantean los siguientes resultados:

1. Dado que nuestro entorno se caracteriza por estar inmerso en una “sociedad líquida” en la que los ciudadanos están mejor informados y demandan más y mejores servicios, las Administraciones Públicas en general y, la Administración Tributaria en particular, deben ganar en eficiencia, reformando su configuración estructural, sus políticas de personal y sus procesos de gestión. No resulta admisible una reducción a los mínimos inefectivos en aplicación de recetas doctrinarias o paradigmas modernizativos. Por lo tanto, una Administración Pública que funcione correctamente no ha de considerarse como el resultado de algo deseable o, incluso, de un deber público, sino como un derecho de la ciudadanía.
2. Los municipios juegan un papel fundamental en el desarrollo y en el mantenimiento del Estado del Bienestar, por la propia aplicación del principio de proximidad y de cercanía al ciudadano. También han soportado y 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. Pero por otra parte, las Administraciones Públicas Locales apenas tienen transferido una parte insignificante del total de gasto social en comparación con los gobiernos regionales y el central. Es

por ello que resulta de vital importancia, maximizar la eficacia de los ingresos públicos locales, ante un panorama en el que las necesidades de gasto público crecen incesantemente. En cualquier caso, quisiera recordar que no ha sido el ámbito de este trabajo la evaluación del gasto público local ni el diseño de la Hacienda Pública local, dado que ésta ya viene determinada por la normativa del Estado, en ausencia de potestad legislativa propia. En realidad, lo que es objeto de este trabajo es cómo se desarrolla la gestión de la Administración Tributaria Local.

3. El adecuado desarrollo de la gestión tributaria local es fundamental para los gobiernos locales, en la medida que los tributos propios constituyen, junto con la participación en los ingresos del Estado, su principal fuente de financiación. Así, los ingresos fiscales de los Ayuntamientos suponen más de la mitad de sus ingresos totales, y ello, a pesar de carecer de impuestos generalistas como los tributos estatales sobre la renta o el consumo.
 - a) En particular y desglosando los ingresos más relevantes para los Ayuntamientos, éstos provienen de la recaudación por el IBI, de las transferencias corrientes de la Administración General del Estado, del resto de impuestos directos y, de las tasas por prestaciones de servicios públicos o, por la realización de actividades o, por la utilización privativa o, por el aprovechamiento del dominio público.
 - b) Así, en cuanto a los ingresos tributarios de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales de régimen común, destaca el mayor peso de los impuestos directos (IBI, IAE, IIVTNU, IVTM) junto con las tasas y, otros ingresos, sobre los impuestos indirectos (ICIO).
 - c) Si bien, en los municipios de mayor población, la imposición directa tiene mayor importancia relativa; mientras que en los de menor población, la tienen los impuestos indirectos, las tasas y otros ingresos (precios públicos y contribuciones especiales).
 - d) Además, debe destacarse el papel preponderante del IBI en el sistema tributario local. La recaudación de este impuesto directo supone más de un tercio del total de los ingresos tributarios en general, y, es por ello, que se debe tomar en especial consideración todo lo referente a su gestión tributaria, en la que se encuentran involucradas varias Administraciones Públicas, y las medidas para evitar el fraude o su evasión.

4. Por otro lado, la gestión tributaria local es una actividad altamente compleja dado el cambiante y variado marco legal que lo sustenta, la variedad de Administraciones Públicas y organizaciones implicadas, 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 y, las necesidades económicas y financieras de los municipios. Si a lo antedicho se añade que la gestión tributaria y la recaudación en España, se realizan en un marco caracterizado por el infra municipalismo, la heterogeneidad municipal y la fragmentación administrativa, se incrementan, aún más, las dificultades propias para su gestión.
5. Es por ello que, parece conveniente, y así lo contempla la legislación local, establecer unos mecanismos de coordinación intermunicipal para la generación de economías de escala y el desarrollo de las sinergias tributarias. Estos mecanismos se concretan en la delegación de las competencias tributarias locales, de reconocimiento constitucional, en organizaciones supramunicipales, a saber: a) en la propia Diputación (o Comunidad Autónoma uniprovincial) o, b) en una empresa externa colaboradora. A su vez, la Diputación Provincial o Comunidad Autónoma uniprovincial pueden realizar el servicio de gestión tributaria y recaudación conforme a tres alternativas, que se pueden combinar entre ellas: a') instaurando un Servicio de Gestión Tributaria y Recaudación de la propia Diputación Provincial (lo que he denominado, Administración tradicional); b') mediante la creación de un Organismo Autónomo *ad hoc*; y, c') mediante la externalización del servicio a través de un contrato con una empresa colaboradora.
6. El estudio que he realizado del panorama de la gestión tributaria local, ha mostrado que no existe un único modelo consensuado y generalizado para la totalidad de municipios españoles, lo que provoca una importante disparidad de fórmulas de gestión y de recaudación con resultados diversos.
7. Además, he observado que aproximadamente el 90% de los municipios españoles tienden a delegar algún aspecto de la gestión (pero no así su poder tributario) de algunos o todos de sus tributos en su organismo provincial. Mientras que por el contrario, las capitales de provincia tienden mayoritariamente a mantener sus

competencias tributarias. Alicante es en este sentido, una excepción. También el estudio permite concluir que la fórmula preferida por las Diputaciones para la gestión de las competencias locales que les han sido delegadas es la de Organismo Autónomo Provincial.

8. En cualquier caso, el estudio ha permitido discernir que la delegación de las competencias locales tributarias no obedece tanto a una intención de modernización *per se*, sino más bien a una necesidad funcional y operativa. A su vez, cuando los Ayuntamientos escogen la fórmula de delegación a las Diputaciones y, éstas han decidido también optar por la descentralización funcional mediante la creación de Organismo Autónomo para prestar el servicio, tampoco implica modernización.
9. Lo que realmente puede ser considerado modernización es, por un lado, la efectiva capacidad de adaptación del servicio de la gestión tributaria a las demandas de los ciudadanos que exigen facilidades y una mayor comodidad para el cumplimiento de sus obligaciones, al tiempo que por otro, se optimizan las fuentes financieras de procedencia tributaria, mediante la mejora de la eficacia recaudatoria de sus recursos y de la autonomía financiera para los municipios.

Asimismo la colaboración interdepartamental y entre las Administraciones Públicas, por las economías de escala que genera, así como por las potenciales actuaciones que permiten, tienen un componente modernizador. Se constata en todo ello, el cumplimiento de la primera hipótesis de la investigación, pues la modernización administrativa implica un cambio en el modelo de la cultura y en el funcionamiento de la organización que tiene encomendadas las competencias tributarias.

10. El auténtico cambio del modelo de la cultura organizacional sobre la gestión tributaria local, considera poner el centro de atención en la ciudadanía, incorporando la tecnología para facilitar los canales de acceso al servicio y de pago (al tiempo que permite ampliarlos), para simplificar los trámites, para generar ahorro en los costes y, para capturar las tendencias sociales de los usuarios. Por ello, el cambio de cultura implica flexibilidad organizativa, en las políticas de personal y en el uso de la cambiante tecnología.
11. Así, el presente estudio ha considerado que, la continua adaptación que tiene que hacer la Administración Tributaria en el entorno modernizador, es más eficiente desde la actuación de un Organismo Autónomo, que puede guiarse por una cultura

de gobernanza propia y definida para sí misma y, que puede (o debería sustraerse ya que así se justifica su creación), de algunas de las inflexibilidades organizativas de la Administración tradicional más compleja. En este sentido, la investigación ha constatado que la preferencia de Organismo Autónomo Provincial creados *ad hoc* para las tareas de recaudación y gestión tributaria, es mayoritaria en nuestro país.

12. En cualquier caso, el mapa de Organismos Autónomos Provinciales tampoco resulta homogéneo. Existen tanto los modelos de organismos subsidiarios como los solidarios. Los primeros están compuestos por los municipios “cautivos” que tienen altamente limitadas las tareas de gestión tributaria y, por lo tanto, reducidas las sinergias tanto para los Ayuntamientos que los conforman como para su ciudadanía. Mientras que los otros, los menos, los Organismos Autónomos de modelo solidario, tienen vocación de dirigirse a todos los municipios y completar, en su sentido más amplio, todas las tareas implícitas a la gestión tributaria (desde la liquidación hasta la inspección). Este estudio ha podido comprobar que sólo aquellos Organismos Autónomos más flexibles, el segundo de los modelos, tienen capacidad para llevar a cabo una auténtica modernización administrativa, que reporta beneficios a los Ayuntamientos y a la ciudadanía. Así, también se ha podido verificar la segunda de las hipótesis propuestas.
13. La nueva forma de gobernar que proponen el modelo de gobernanza y el Nuevo Servicio Público, extiende los parámetros reformistas de la Nueva Gestión Pública (NGP) a la participación de los actores implicados, a la gestión de redes y a las relaciones interadministrativas. En este sentido, la gestión tributaria local ha de buscar el logro de los principios de equidad y equilibrio tributario combinados con la legitimidad democrática. Así, 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 **E**conomía, **E**ficiencia y **E**ficacia con otras, como son la **É**tica, el **E**quilibrio, la **E**quidad, el **E**mpoderamiento ciudadano y la **E**cología Administrativa. La fórmula exitosa será aquella que consiga integrar y optimizar la ecuación con todas estas variables.

II. Sobre el funcionamiento del organismo autónomo *Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante*:

14. Durante la etapa de transición política, las tareas de gestión tributaria y recaudación en Alicante siguieron prácticamente las mismas pautas que en el resto del país, determinadas éstas por los cambios legales que provenían, básicamente, tanto de la Carta Magna como de la LBRL. Así, la Diputación Provincial de Alicante creó en primer lugar, el Servicio de recaudación de Contribuciones y Tributos del Estado (1984-1987), que pasó a su vez a ser el Servicio Provincial de Recaudación (1987-1990), para después constituir el Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria (1990-1993), que tras la reestructuración en su cultura organizativa, daría lugar a *Suma Gestión Tributaria* (1993-actualidad).

De lo que se desprende del panorama de la delegación de competencias a las Diputaciones Provinciales que ha sintetizado esta investigación, cabría destacar el carácter pionero que, a nivel nacional, tuvo la creación de ésta fórmula de descentralización funcional, por parte de la institución alicantina, para la gestión y/o recaudación de los tributos locales por encomienda. A su vez, la evolución del Organismo Autónomo Provincial se adapta al enfoque del ciclo de vida de las organizaciones, a saber: comienzo, crecimiento, madurez y declive. Encontrándose en estos momentos, ya superada la celebración del veinteavo aniversario de su creación, en la fase de madurez.

15. La reforma administrativa que ha llevado a cabo el Organismo Autónomo Provincial de Alicante, sigue el patrón de las trayectorias de modernización propuestas en el contenido de las principales líneas de las reformas administrativas (NGP, gobernanza y NSP). En este sentido, *Suma* constituye un modelo muy conocido por otras provincias, y de referencia a escala nacional.

16. En cuanto a cómo se ha gestionado el cambio administrativo, ha tenido especial incidencia el liderazgo, de forma que ha sido una reforma vislumbrada en el paradigma de arriba-abajo, que ha creado una organización con un alto componente de especialización y en la que las resistencias al cambio, se han rendido básicamente a través de los acuerdos políticos.

17. Así, el resultado sería una organización de tipo *adhocrático*, que reinterpreta la burocracia manteniendo una estructura en red tanto en su entorno interno como externo. De acuerdo con el enfoque de la teoría de la organización que propone Henry Mintzberg (1988), las *adhocracias* son las únicas organizaciones capaces de llevar a cabo con éxito una innovación sofisticada que sea capaz de organizar proyectos externos y de coordinación, además de considerar a los ciudadanos como parte activa para el diseño de la constante innovación. En este sentido, las *adhocracias* combinan la descentralización de las funciones y tareas, al tiempo que los centros decisionales y de poder, se mantienen bastante próximos entre ellos. La forma organizacional de *Suma* como *adhocracia*, se parece bastante a la de una botella achatada, en la que la base concentra las actividades de la gestión tributaria y de la recaudación que afectan a los ciudadanos, sobre la que se sitúa la estructura que marca las directrices y se relaciona con los Ayuntamientos. En la parte superior, el núcleo estratégico, combina la estructura política y técnica que dirige la organización. La particular forma *adhocrática* diseñada para *Suma*, se envuelve de un remarcable consenso político y de una propia cultura organizativa.
18. El consenso político del modelo *Suma* es transcendental, siendo considerado como parte del éxito y originalidad del modelo, con respecto a otras experiencias de otros organismos provinciales (así lo han corroborado tanto los promotores políticos del modelo, los directores y personal técnico tanto de *Suma* como la Diputación de Alicante en las diferentes entrevistas que he mantenido). Así, este consenso considera dos facetas. La primera, es la que se refiere al compromiso de neutralidad y no injerencia en el diseño del modelo por parte de la dirección del organismo, encabezada por los representantes políticos provinciales. De esta manera, los Presidentes Provinciales de los dos partidos políticos que han gobernado la institución provincial han mantenido la esencia del modelo. Por la otra parte, las delegaciones tributarias y de otras actividades que realizan los Ayuntamientos, que son promovidas por los gobiernos locales y aprobadas en el pleno de los mismos, no se ajustan a un modelo de afinidad política entre el partido que gobierna el municipio y la institución provincial, sino que más bien obedecen a criterios técnicos o de rentabilidad política particular. Como ejemplo, basta recordar que la delegación de competencias más extensa que realizó el segundo municipio de la provincia,

Elche, se realizó durante el mandato socialista mientras gobernaba el partido competidor en la institución provincial.

19. La cultura corporativa de *Suma* se asienta sobre los pilares del liderazgo, de la simbología y de los ritos. En estos dos últimos aspectos, tiene vital importancia la imagen corporativa, que se concreta tanto en la marca *Suma* como en el diseño de la página Web y la imagen de las oficinas. Sobre la marca, la construcción de una identidad corporativa que combina las referencias denominativas y gráficas, ha generado que ésta sea ampliamente conocida por la ciudadanía alicantina, tal y como muestran los estudios demoscópicos. La página Web tiende a evocar a la homóloga de la agencia tributaria nacional (AEAT). Las oficinas de atención al público, corresponden a un servicio que apenas se parece al tradicional de una Administración Pública, pues evocan a una Administración receptiva y abierta, y sin apenas barreras entre el usuario y el empleado.
20. Resulta especialmente destacable el hecho que todos los Ayuntamientos de la provincia hayan delegado la gestión de sus tributos o ingresos públicos. Esta circunstancia, cobra aún más relevancia dadas las particularidades de la provincia alicantina.
 - a) Alicante es la cuarta provincia más poblada del país y, además, septuplica el número de Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes con respecto a la media nacional. Resulta evidente que son los municipios con mayor población los que tienen capacidad para gestionar por sí mismos, sus servicios públicos.
 - b) Tanto es así que por ello, resalta el carácter no subsidiario de *Suma*, que no sólo se nutre de municipios cautivos, pues aunque la labor que desarrolla es fundamental para los municipios pequeños, también lo es para los más poblados. Siendo el minifundismo local menos acusado en la provincia alicantina y, teniendo un porcentaje alto de medianas ciudades, este hecho significativo y diferenciador del panorama de delegación en el resto del país, puede ser entendido por la confianza y credibilidad que transmite la institución.
 - c) Por otra parte, en lo que respecta a las características socioeconómicas de la provincia de Alicante, que afectan a la tributación municipal, cabe destacar:
 - a') Que con respecto al IBI, y dado el extenso fenómeno turístico y de segunda residencia que domina en la provincia, el número de recibos emitidos para

este impuesto por habitante, es siempre superior a la media nacional en todos los años del estudio.

- b') Que en lo que respecta al IVTM, el parque de vehículos alicantinos se consolida en la misma posición que le corresponde por número de habitantes.
- c') Que en lo que afecta al IAE, las variaciones de este impuesto directo y de los indicadores de la actividad que se derivan del mismo, tanto en lo que respecta a altas y bajas, presentan una dinámica menos fluctuante que el resto del país.
- d') Que en lo que respecta a los tributos relacionados con el sector de la construcción, la tendencia de la vivienda alicantina, a excepción de la de obra nueva, es menos mala que la del resto del territorio español.

21. Así pues, si no existiera Suma, en un panorama social y/o económico tan intenso y extenso como el de la provincia de Alicante, habría que inventar o acudir a otra fórmula de gestión tributaria externa al municipio, para mantener en niveles aceptables, su autonomía financiera. De hecho, la autonomía financiera de la provincia de Alicante, entendida ésta como la capacidad de los gobiernos locales de generar sus propios ingresos a través de sus tributos, supera ampliamente la media estatal. De esta forma, se ha podido verificar la hipótesis tercera de esta investigación, que postula que una organización innovadora consigue mejorar los resultados económicos, personales y recaudatorios.

22. Del mismo modo, en lo que respecta a la eficiencia recaudatoria de los tributos en la provincia de Alicante con respecto al total nacional, y a tenor de los datos presupuestarios del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre los Entes Territoriales, se puede concluir :

- a) Que en cuanto al impuesto que más contribuye a los ingresos locales, el IBI, sobrepasa la media de la eficacia recaudatoria de los municipios en el conjunto de la nación. Sin embargo, no consigue maximizar su eficacia sobre el resto de impuestos directos.
- a) Que además, la eficacia recaudatoria del resto de impuestos directos también es claramente superior a la media nacional, salvo para algunos impuestos como el IIVTNU y el ICIO, en ciertos ejercicios concretos.
- b) Que a pesar de las oscilaciones que sufren los datos empíricos y de la cautela que de considerarse de su análisis para emitir conclusiones cualitativas, el impuesto

- que consigue mayor eficacia es el IAE, seguido del IVTM y el IBI, con niveles muy similares todos ellos, y prácticamente rondando el 90% en toda la provincia de media.
- c) Que el comportamiento de la eficacia recaudatoria de las tasas y precios públicos en Alicante, también es superior a la media nacional.
 - d) A tenor de las exposiciones anteriores sobre la eficacia recaudatoria, se puede deducir que los ciudadanos prefieren y les resulta más simple, pagar impuestos directos derivados de sus propiedades (inmuebles, empresas y vehículos), así como, las tasas por servicios diversos.
23. El sistema de operatividad de *Suma* se fundamenta en las economías de escala que consigue a partir del volumen de delegaciones de competencias que le traspasan los municipios y otras Administraciones. Este alto contingente es lo que le permite avanzar en la innovación tecnológica, la especialización de su personal y, alcanzar acuerdos con las Administraciones con las que comparte la gestión tributaria.
24. Así, para cualquier Organismo Autónomo que se precie de llevar a cabo el modelo solidario de gestión tributaria, debe de ofrecer alicientes a los Ayuntamientos para que deleguen sus competencias tributarias. Un incentivo serían los anticipos a cuenta de la recaudación. De esta forma, *Suma* actúa como banca local al suministrar mensualmente un porcentaje de su recaudación total prevista mensualmente, a un interés normalmente más bajo que el del mercado. Esto es posible dado la posición ventajosa y de solvencia que tiene la organización con otras entidades financieras.
25. La generación de economías de escala prevé un sistema de retroalimentación. Así, cuando *Suma* por su procedimiento de actuación, logra aumentar el porcentaje global la recaudación, también puede repercutir un porcentaje menor por su recaudación para los Ayuntamientos, como media de la provincia, y de esa forma fideliza sus clientes, al tiempo que optimiza la compensación económica.
26. En cuanto a la eficacia y eficiencia del servicio de la gestión tributaria, *Suma* consigue con una media de cuatrocientos sesenta empleados, lo que al menos se necesitaría el triple de efectivos en los Ayuntamientos de la provincia. En definitiva, una gestión tributaria como la de *Suma*, contribuye a reforzar la autonomía local que consagra la Constitución, lo que manifiesta la veracidad de la hipótesis quinta.

27. Es por ello que los organismos tributarios de Majadahonda (Madrid), del cabildo de Las Palmas de Gran Canaria y de la Diputación Provincial de Albacete, han firmado acuerdos de cooperación con *Suma* para compartir su modelo y, en particular, la tecnología de la información mediante una versión adaptada del software de impuestos de *Suma*, así como la formación del personal técnico y administrativo. Estas acciones colaborativas entre Administraciones Públicas, en la misma línea de aprovechamiento de economías de escala, han generado resultados dobles, por una parte mejorando la recaudación, mientras que por otra, constituye una experiencia colaborativa entre servicios públicos que ha sido reconocida por el Ministerio de Administraciones Públicas.

28. Sobre la gestión del personal:

- b) Las personas se configuran como un factor estratégico, tanto como medio como finalidad, en el cambio de las organizaciones, para romper las tradicionales y tópicas barreras asociadas a la rigidez de las organizaciones públicas, a partir de los presupuestos que contemplan la flexibilidad y planificación.
- c) El análisis de la política de recursos humanos considera como líneas de actuación: la planificación estratégica, la formación, la evaluación del rendimiento, la conciliación y la descentralización.
- d) La política de personal de Suma se asienta sobre un modelo flexible y meritocrático, en el que predomina el sistema de puestos, condicionando las nuevas entradas de personal a las categorías inferiores. La planificación estratégica tiene como consecuencia la estabilización de la plantilla y la promoción, a partir de un sistema interno en el que se evalúan los resultados (dirección por objetivos) y formación, compatibilizando la motivación con el desarrollo profesional a partir de diseños cada vez más horizontales.
- e) La mayor parte de los empleados trabaja en las oficinas territoriales, de lo que se extrae, que tienen un mayor contacto con el público.
- f) En definitiva, tener una plantilla motivada en la formación continua es uno de los pilares de la configuración de la política de personal de Suma Gestión Tributaria.
- g) La política de personal se sirve de la formación continua para consolidar la profesionalización y motivación de la plantilla. El sistema de formación es transversal, que utiliza tanto el sistema interno como externo, que contempla el

aprendizaje tanto en contenidos generales como específicos y, que puede realizarse tanto por la vía presencial como on line.

- h) Aunque aparece como organización socialmente responsable con la igualdad de género, manifiesta las características típicas de preeminencia del “techo de cristal”. Complementariamente, también diseña las medidas de conciliación de la vida familiar, personal y profesional conforme al marco legal y social imperante en el modelo relacional actual.

29. Sobre la aplicación de las NTICs a la gestión tributaria en general y, al organismo *Suma* en particular, se han de tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- a) Entre los servicios públicos electrónicos que más demanda la ciudadanía, sobresalen aquellos relacionados con el cumplimiento de sus obligaciones fiscales por Internet. En este sentido, las preferencias que destacan los contribuyentes para la prestación de los servicios públicos tributarios son: la reducción de las barreras para el pago de tributos y, la mejora interna de la eficiencia de la agencia encargada de la gestión tributaria.
- b) El entorno tecnológico de *Suma* se incardina tanto hacia el desarrollo interno de la organización (Intranet y Gesta) como hacia el exterior de la misma que, por un lado, se dirige a la ciudadanía (CAU, página Web y Oficina Virtual), mientras que por otro, también se destina hacia los Ayuntamientos (Gestonet).
- c) La aplicación de las NTICs a la ciudadanía se dirige tanto a la atención presencial como a la no presencial. Respecto a la primera, permite que se pueda funcionar efectivamente bajo el principio de “ventanilla única”, pues el contribuyente puede acudir a cualquier oficina sita en cualquier municipio para resolver sus trámites, además de permitir agruparlos en una única visita.
 - a’) En lo que respecta a la página Web de *Suma*, desarrolla las fases de información, interacción y transacción, en la que la Oficina Virtual permite realizar los trámites completos, asociados a la finalización de las obligaciones del contribuyente.
 - b’) La Oficina Virtual crece continuamente, cuantitativa como cualitativamente, en los trámites para los usuarios, incrementando la protección estratégica mediante la seguridad y privacidad que asegura la certificación.

- c) Como viene siendo habitual en los servicios públicos electrónicos, los servicios por Internet se completan con el centro de llamadas CAU, que mayoritariamente actúa como soporte de los otros medios tecnológicos. Así, el CAU telefónico suele ser utilizado de manera subsidiaria a la Web, en el sentido que los usuarios tienden a resolver por ellos mismos la información simple, mientras que tienden a solicitar la ayuda del operador telefónico para las situaciones más complejas y la obtención de datos específicos.
- d) En lo que respecta a los municipios que les ceden sus competencias, *Suma* ha desarrollado y sustenta su actividad sobre un potente aplicativo informático propio (Gesta), que le confiere su entidad propia. Este aplicativo goza de la singularidad de estar basado en la personificación del contribuyente, y no en los tributos.
- a) Gesta maneja una información tributaria neutral, tan completa y actualizada de los contribuyentes que, los Ayuntamientos pequeños y medianos no podrían ni de lejos poseer por sus propios medios. Además, el mantenimiento y la constante actualización de este aplicativo informático, consume tantos recursos económicos, técnicos y de personal que, resulta imposible costear un sistema similar por parte de los Ayuntamientos medios. Ni siquiera un Ayuntamiento grande como el de Alicante (que se acoge a las leyes de gran ciudad y capitalidad de provincia) podría desarrollar y mantener una aplicación informática como Gesta, mientras que tampoco puede sustentar las relaciones de bidireccionalidad con otras organizaciones.
- b) Además, los Ayuntamientos conocen y están informados puntualmente de los niveles de recaudación y la evolución de sus competencias delegadas a través de Gestanet, a partir de un proceso de certificación y autenticación seguro.
- e) El hecho que Gesta necesite nutrirse continuamente obliga a *Suma* a proporcionarle los recursos que necesita de forma implacable y, es por ello, que la organización debe estar en constante búsqueda de nuevos productos, lo que implica:
- a) Seguir la progresión de las delegaciones de los Ayuntamientos (voluntaria, multas de tráfico...) y,

- b') Continuar con las colaboraciones interadministrativas con otros organismos autónomos locales de gestión tributaria (venta de servicios) y, con otras administraciones tributarias en el extranjero.
- f) El uso de la Intranet por los empleados de *Suma*, se concibe como una forma de generar y compartir el conocimiento, lo que resulta un instrumento fundamental para el trabajo interno.
- g) Otra de las peculiaridades del modelo tecnológico de *Suma*, es el desarrollo de un software propio de cartografía digital de fácil comprensión y manejo por los empleados, que permite comparar los registros de inmuebles con los que ofrecen las imágenes visuales captadas por el sistema. Con esto se logra, no sólo mejorar y actualizar la información con la que se debe trabajar, sino que también consigue luchar contra el posible fraude que pueda devenir.
- h) Para terminar, la tecnología sólo es eficiente si se utiliza por un personal bien formado y, que lo incorpora de forma natural en el funcionamiento de la organización. De hecho, la tecnología de *Suma* ha demostrado tener éxito en su cometido basándose en los siguientes principios:
 - a') El tiempo, pues permite reducir el ciclo de vida del impuesto y también en el ahorro que puede significar para los contribuyentes;
 - b') La eficiencia, evitando duplicidades y errores, minimizando los plazos de solución, incorporando la cartografía digital, etc.;
 - c') El desarrollo de tareas multinivel por el personal mediante un sistema integrado de información que pivota sobre el contribuyente y, que permite la aplicación efectiva de la ventanilla única;
 - d') Las facilidades de pago para el contribuyente a partir de todos los sistemas que integran las nuevas tecnologías, evitando los desplazamientos y la pérdidas de tiempo; y,
 - e') La modernización, pues incorpora el valor añadido que genera la confianza en los contribuyentes además, de un posible sentimiento de orgullo por parte de sus empleados por el trabajo bien hecho, y las facilidades que aportan a la prestación del servicio público.

- i) De esta forma, *Suma* consigue completar las etapas del gobierno electrónico: información, interacción, transacción e integración entre sus distintos colectivos de clientes.
 - j) El posicionamiento de la marca *Suma* en la Web es la más destacada por los buscadores analizados, Google, Bing y Yahoo! Sin embargo, el liderato no se mantiene en la búsqueda de otros términos relacionados con la gestión tributaria o tributos concretos. En cualquier caso, la identificación de los ciudadanos del término *Suma* con la tramitación de los tributos locales supera el 90% según los estudios demoscópicos que ha encargado la organización. Este hecho justifica ampliamente que la búsqueda se realice sobre el término y, que mayoritariamente no se recurra a otras alternativas.
30. En lo que respecta a la imperante cultura de la calidad en las Administraciones Públicas y, en particular en *Suma*, se avanza las siguientes ideas concluyentes que ha suscitado este estudio:
- a) La gestión de la calidad forma parte de los principales paradigmas de reforma en las Administraciones Públicas que, básicamente se centran en dar mayor fluidez y bidireccionalidad a su relación con el ciudadano. Así, he considerado que la auténtica gestión de la cultura de la calidad debe implicar, no únicamente un conjunto de directrices tecnocráticas, sino también debe contemplar la dimensión política, en la medida que debe avanzar unas reglas del juego, además de un modelo de relación entre la ciudadanía y la Administración Pública.
 - b) En este sentido, la “búsqueda de la excelencia” de la calidad, establece tres líneas de actuación, a saber: a) las Cartas de Servicio; b) la promoción de la autoevaluación y, por último; c) los premios de calidad y a las mejores prácticas. Serán pues estos los tres ejes a tener en cuenta, para dirigir las conclusiones sobre la calidad en *Suma*.
 - c) Considero primordial hacer constar que la dirección del organismo ha mostrado, desde el primer momento de su creación, un fuerte compromiso con la gestión de la calidad. Así, lo manifiestan, en resumen las siguientes actuaciones. Por una parte, la puesta en práctica de servicios que facilitan el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, mediante la elaboración del Plan de Pago Personalizado que incluye los aplazamientos y fraccionamiento de las deudas, el

control de la atención en las oficinas territoriales así como la extensión en el uso de las tecnologías como Internet y otros canales alternativos, básicamente. También, por otra parte, la organización se ha preocupado de confrontar las expectativas de los usuarios con sus percepciones sobre la prestación del servicio de la gestión tributaria en distintos aspectos relacionados con la organización, a través de la petición de los estudios prospectivos a las empresas demoscópicas (en los años 1998, 2000, 2004, 2008 y 2012). Todo ello, es lo que ha servido para dirigir los tres ejes de la actuación de la búsqueda de la excelencia.

- d) Precisamente, en lo que respecta a la Carta de Servicios, el análisis de la Carta de los 12 Compromisos de *Suma*, permite deducir que pertenece a las denominadas de “tercera generación”, en cuanto que recoge y describe claramente, aquellos compromisos destinados a dar facilidades a los ciudadanos, de los propios medioambientales y, de los de control interno. Además, la Carta detalla los indicadores que desarrollan el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos, y también, la acreditación de la certificación de la calidad por una autoridad independiente. Por último, la Carta de Compromisos está configurada de tal forma que, es la propia organización la que, estratégicamente, diseña su camino a la calidad a diferentes velocidades para cada servicio, atendiendo al grado de madurez que vaya éste alcanzando, de forma autónoma al resto. En cualquier caso, se quiere hacer constar en la Carta se echa en falta una serie de mecanismos para compensar al ciudadano en caso de incumplimiento.
- e) Para la mejora continua que lleva implícita la cultura de la calidad, tiene vital importancia la promoción de la autoevaluación. Así y conforme a los objetivos de la calidad en *Suma*, la autoevaluación se ha dirigido hacia los siguientes indicadores: a) la mejora en los niveles de recaudación para sus clientes, los Ayuntamientos, obteniendo año a año resultados positivos; b) el grado de modernización y adaptación de la gestión del servicio que ofrecen tanto a los Ayuntamientos como a los ciudadanos, ampliando los canales con otras Administraciones Públicas; c) la reducción de los costes operativos. En lo que respecta a los Ayuntamientos, el indicador es objetivo, y se materializa a través de la evolución decreciente de la compensación económica que éstos tienen que otorgar a *Suma* por las tareas de gestión y recaudación. Por otra parte, para los

ciudadanos, la autoevaluación proviene de los resultados de las encuestas demoscópicas, obteniendo resultados positivos tanto en el ahorro de tiempo para en los trámites, los tiempos de espera, la calidad de la atención, la utilidad de la información suministrada, la reducción de los desplazamientos, y, la satisfacción en general. Asimismo, está habilitado un sistema de quejas y sugerencias que se recoge en la Carta de Compromisos; y por último, d') la autoevaluación trata de medir la evolución del prestigio de la organización tanto a nivel interno (tanto en el clima laboral de sus empleados) como por el público en general.

f) Para finalizar, considero que *Suma* es una que funciona como un actor “lanceurs d’alerte” y/o “whistleblowing”, en cuanto que, no sólo incorpora los sistemas estandarizados para conocer la opinión de sus clientes, ya sean los Ayuntamientos y/o los ciudadanos, y también para mejorar su entramado organizativo, sino que trata de estar vigilante y en vanguardia en los avances e innovaciones de la cultura de la calidad de las Administraciones Públicas.

31. A partir del análisis de las entrevistas realizadas a los responsables del Organismo Autónomo a lo largo de su existencia y conforme a todo lo estudiado en esta investigación, se introducen las siguientes ideas finales sobre la teoría del liderazgo de las organizaciones aplicada a *Suma*.

- a) A lo largo de todo este estudio, se ha vislumbrado que los líderes que personalizan y transmiten las ideas, representando el modelo aspiracional del resto del equipo, son un elemento básico en la cultura organizativa de la organización objeto de este estudio.
- b) Además, en todas las etapas consideradas del ciclo de vida de *Suma*, ha estado presente la figura de un líder transformador al tiempo que transaccional. Así, sumando al análisis de las entrevistas, la revisión de las memorias organizativas, se puede deducir que ha primado la función del líder entrepreneur e integrador sobre la de productor y administrador, pues éstas dos últimas ya las integra el dinamismo de la propia institución. Tanto es así que las organizaciones públicas para su funcionamiento, requieren de líderes que incorporen la perspectiva de la innovación, independientemente de que éstas estén más o menos consolidadas en la sociedad.

- c) Por otra parte, los cambios e innovaciones introducidas en los diferentes modos de gestión y ámbito de actuación de *Suma*, pueden ser analizados desde una doble perspectiva: una de carácter político, en la que intervienen elementos de legitimación carismática y de motivación ideológica, y otra de naturaleza técnica, en la que operan componentes de legitimación legal y de motivación técnica.
- a') Tanto es así que se han identificado diferentes perfiles y patrones en el ejercicio del liderazgo por parte de sus directores, según se trate de aquellos que muestran un perfil político, frente a los que representan un perfil eminentemente o, al menos, mayoritariamente técnico. En este sentido, D. Fernando Plaza González y D. José Trigueros Sellés, junto con el director actual D. Manuel De Juan Navarro, ejemplifican el perfil predominantemente técnico. Por otro lado, aunque inicialmente se pueda llegar a pensar que D. José López Garrido y D. Antonio Mira-Perceval Pastor representan la alternativa a lo anteriormente expuesto, es decir el perfil político, éstos combinan y equilibran ambos aspectos.
- b') Así, es durante los períodos de mayor perfil técnico en el liderazgo directivo, cuando mayor impulso se ha dado a las formas colaborativas de gestión, también probablemente sucede así porque ha sido la fórmula predominante en todas las etapas. No obstante, no es posible mostrar el caso contra-factual, en el que la dirección mayoritariamente política haya supuesto un mayor control. Si bien, el hecho de que D. José López Garrido haya centrado gran parte de sus esfuerzos en gestionar las relaciones de naturaleza política entre *Suma* y la Diputación Provincial, ha supuesto, en cierto modo, un mayor empoderamiento del Consejo Rector. Por lo que se advierte que esa politización, ha supuesto del mismo modo, quizás no una mayor jerarquización pero sí, al menos, una nueva forma de entender el consenso político sobre el que se sustenta el organismo. Igualmente, el propio diseño que para el Organismo Autónomo previó D. Antonio Mira-Perceval, implicó generar un Consejo Rector cuya composición representaba una legitimación y una lógica de carácter político.
- d) Por último, se observa que los períodos de mayor innovación e impacto modernizador, coinciden con aquellos liderados por pautas propias de quien

dispone de un perfil técnico y profesionalmente especializado, frente a los períodos de carácter político, que no se pueden negar que también hayan existido, pero siempre se han diluido por la doble faceta de sus líderes como gestores y políticos.

32. Antes de pasar a exponer los resultados de las encuestas realizadas a los Ayuntamientos, quisiera mostrar las principales líneas sobre el comportamiento y la percepción que éstos tienen de la gestión tributaria y la recaudación de sus tributos.

- a) En primer término, los municipios consideran, en general, que la recaudación en vía voluntaria es fácil de realizar, y que el procedimiento para su práctica no resulta, en absoluto, costoso. En cualquier caso, y a pesar de esta convicción generalizada de los Ayuntamientos, se desea advertir que, para conseguir que sus resultados se asemejen a los que se obtienen por un organismo que aglutina las economías de escala, éstos deberían actuar mediante una política de potenciación de las domiciliaciones bancarias, pues son ellas las que facilitan la actividad. Además esto sin perjuicio de intensificar las campañas informativas durante los periodos de cobro de tributos. Si bien, entiendo que la mayoría de los Ayuntamientos no disponen aún de los recursos necesarios para hacer extensivas ninguna de éstas medidas. Mi conclusión personal es que a los técnicos de Hacienda Local, les resulta incómodo que sus dirigentes políticos deleguen la recaudación voluntaria, pues desde un punto de vista completamente legítimo, perciben que su trabajo se vacía de contenido y, más concretamente, pierden poder en su institución (procesos centrífugos de poder).
- b) Por otra parte, los Ayuntamientos tampoco pueden ofrecer a sus ciudadanos - contribuyentes, las medidas adoptadas por *Suma*, a partir de 2008, para facilitar el pago de tributos en un entorno de crisis económica, a saber: el Plan de Pago Personalizado, el fraccionamiento y el aplazamiento de los tributos con base imponible periódica.
- c) El coste del servicio por la delegación a *Suma*, es bastante inferior a que lo que realmente recaudan de más gracias a su gestión. La compensación económica que debe pagar el municipio está en torno a una media algo superior al 4% (porcentaje éste que se ha ido reduciendo a lo largo del tiempo precisamente por las sinergias que se obtienen de la implantación extensiva de las delegaciones).

En definitiva, el coste que debe pagar el Ayuntamiento a *Suma* depende de su tamaño, de los tributos transferidos así como del volumen de recaudación efectivamente realizado, siendo, por tanto, negociado entre las dos Administraciones Públicas Locales. Además, éstas han que tener en cuenta otras ventajas.

- d) Un factor decisivo para la decisión de delegar los tributos en *Suma*, radica en la posibilidad de recibir los anticipos de la recaudación de sus tributos anuales, mes a mes. Esto supone para los Ayuntamientos una vía de financiación periódica, actuando *Suma* a modo de banca local. Esta posibilidad, muy atractiva para las arcas locales en crisis, es cuestionada por algunos técnicos locales en el sentido que no la considerarían necesaria en una ajustada planificación del presupuesto local. Sin embargo, los Ayuntamientos han respondido al cuestionario dando una satisfacción muy alta a la medida, e incluso son lo de mayor tamaño los que aportan mayor apoyo.
- e) Por otra parte, todos los actores implicados consideran que la recaudación ejecutiva requiere de un proceso muy gravoso, tanto en lo que respecta al conocimiento y la con los recursos económicos y legales, como por el tiempo y la especialización que necesita el personal encargado de realizarla. Además, los Ayuntamientos se encuentran con problemas para embargar bienes inmuebles más allá de su término municipal, circunstancia que no le ocurre a *Suma* al tener convenios con otras Administraciones Públicas y organizaciones nacionales y autonómicas. En definitiva, a los Ayuntamientos de la provincia de Alicante sí que les interesa delegar su recaudación ejecutiva y, de hecho así ocurre con la totalidad de municipios, por su inaccesibilidad a los recursos que ha desarrollado (y sigue desarrollando) *Suma*, como: los medios y el aplicativo informático, los recursos técnicos de personal especializado y los acuerdos con otras Administraciones Públicas como AEAT, la DG del Catastro, además de las que tiene con las entidades financieras para anticiparla la liquidez.
- f) Para finalizar habría que tener en cuenta que, el factor psicológico de la recaudación delegada actúa positivamente sobre los municipios, pues los contribuyentes perciben que el que le está reclamando la deuda en ejecutiva es *Suma* y no el Ayuntamiento.

- g) Este estudio me ha permitido vislumbrar que los Ayuntamientos salen muy beneficiados del modelo de delegación de los tributos en una organización supramunicipal, y especialmente, en *Suma* pues consigue maximizar su recaudación y llevar a cabo muchos otros servicios. En cualquier caso, y dado que la aplicación del modelo utiliza diferentes variantes según en municipio en cuestión, este debe ser estratégico en su negociación para así maximizar el potencial de ventajas que el Organismo Autónomo le puede conceder atendiendo a las peculiaridades de su población.
- h) Así, en lo que respecta a los resultados obtenidos a partir de la respuesta a los cuestionarios planteados a los municipios sobre *Suma*, se deducen las siguientes conclusiones:
- a') La mayor parte de los Ayuntamientos considera que sus competencias delegadas son las adecuadas (64%), a lo que sigue que, se podrían delegar aún más gestión y tributos (26%). Son precisamente los más pequeños y los más grandes los que más apoyo aportan a las delegaciones, al tiempo que también mayoritariamente consideran que no se deben delegar más. Por el contrario, son las pequeñas (de 5.000 a 50.000) y medianas ciudades (de 50.001 a 200.000 habitantes), el grupo de municipios más críticos con la cesión. Se ha percibido también el positivo posicionamiento de los políticos y representantes electos locales sobre esta cuestión.
- b') En todo caso, el 65% expone que *Suma* realiza correctamente las tareas de gestión tributaria. Complementariamente, el 25% reconoce la idoneidad de un organismo independiente para gestionar los tributos al margen del Ayuntamiento. De esta forma, el 90% de los encuestados apoyan que la gestión tributaria la realice *Suma* u otra organización, y no el propio Ayuntamiento. En este ítem, también se mantiene la tendencia de los municipios medianos como grupo crítico.
- c') La mayor parte de los municipios están satisfechos con los niveles de recaudación alcanzados. Apenas un 20% considera que ellos mismos podrían obtener los mismos resultados y/o que se podrían (y deberían) mejorar. Como resulta predecible, son precisamente los municipios medianos y pequeñas ciudades las que dominan este último aspecto.

- d') Sobre el coste del servicio que *Suma* impone a los Ayuntamientos, la mayor parte de las respuestas estiman que es adecuado. Apenas un 10% lo considera gravoso. En este punto, el tamaño del municipio se considera fundamental para diferenciar los que lo consideran correcto en la vía voluntaria pero muy caro en la ejecutiva y viceversa.
 - e') En el resto de aspecto como la tecnología (Gestanet), la comunicación entre *Suma* y los Ayuntamientos, la publicidad, las actividades organizadas como foros, encuentros y actividades, así como con el Plan de Pago Personalizado, se destaca una satisfacción bastante alta en general. Si bien se mantiene como grupo crítico a las pequeñas y medianas ciudades. Esta satisfacción concuerda con el relativamente bajo porcentaje (14%) que han presentado alguna queja.
 - f') Por último, la mayor parte de los municipios (83%) reconoce que utilizan mayoritariamente los servicios de gestión tributaria y recaudación, pero que apenas utilizan otras alternativas que ofrece el organismo.
 - i) En definitiva, aunque en general a través de las encuestas realizadas a los municipios se percibe un elevado grado de satisfacción con la labor que desarrolla *Suma*, se ha identificado un grupo que he denominado crítico mientras que el otro, resulta sesgadamente más favorable. Sobre el grupo crítico, lo conforman los municipios medianos, pequeñas y medianas ciudades entre 5.000 a 50.000 habitantes que suponen prácticamente el 50% del total provincial. El grupo menos censor está constituido por los municipios pequeños, también designados como cautivos, y por las grandes ciudades que, hasta muy recientemente, sólo tenían transferida la recaudación en la vía ejecutiva, por lo que intuitivamente se evidencia la actitud positiva. El tratamiento de las principales reivindicaciones, comentarios, y sugerencias de estos grupos de municipios en las encuestas realizadas, se exponen en el capítulo siguiente dedicado a las perspectivas y propuestas.
33. Para finalizar este capítulo dedicado a las conclusiones, no se puede dejar al margen la perspectiva de la ciudadanía, en el sentido que *Suma* puede ser considerada como un ejemplo de modernización administrativa local orientada hacia el ciudadano. La filosofía que subyace a esta idea se sustenta sobre la hipótesis cuarta de este estudio, que promueve que la mejora en la eficacia en la gestión y en la recaudación local,

contribuye a consolidar la democracia local. Por una parte, porque simplifica y facilita el cumplimiento de los deberes cívicos del pago de tributos. Así lo corroboran el alto grado de satisfacción que trasladan los estudios demoscópicos sobre los resultados de las visitas a las oficinas de *Suma*, el uso de medios no presenciales y el Plan de Pago Personalizado, además del consustancial incremento en todos los niveles cuantitativos. Mientras que por otra, porque en la medida que se crea un sistema sofisticado de gestión tributaria que traslada la percepción que sirve para otorgar mayor justicia y equidad en la distribución de las cargas al tiempo que para luchar contra el fraude y evasión de los tributos, contribuye a crear una cívica cultura tributaria.

34. Por último, y como conclusión final podrá derivarse que la experiencia del modelo *Suma* ha sido muy exitoso por varias razones, y que resalta en el conjunto de otros modelos y prácticas locales existentes en España, y ello con mayor motivo en los actuales momentos de crisis económica.

CAPÍTULO XVII. LAS PRINCIPALES PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS

Como resultado de las anteriores conclusiones, se establecen, en mi opinión, una serie de reflexiones, propuestas y perspectivas que se consideran interesantes de cara a exploraciones o valoraciones futuras.

1. En primer lugar, no puedo sustraerme del intenso e inconcluso debate sobre el futuro de las Diputaciones Provinciales, en que se propone incluso, la desaparición de las mismas. En el estudio que he realizado, he demostrado que las tareas de gestión tributaria y recaudación se realizan de una manera más adecuada y eficiente desde una organización supramunicipal. Desde esta entidad se pueden canalizar las economías de escala generadas de la concentración de aglutinar las tareas que, en su sentido más amplio, abarcan desde la liquidación de los tributos hasta la inspección tributaria. Pues la gestión y la recaudación de los tributos de un conjunto de municipios, permite tener un personal más preparado y especializado, desarrollar aplicativos informáticos potentes, minimizar las posibilidades de fraude y evasión fiscal, llevar a cabo convenios de colaboración con las organizaciones supralocales involucradas, con las entidades financieras para anticipar la recaudación, establecer mecanismos de pagos fraccionados y aplazamientos para la ciudadanía, promover estrategias colaborativas con otras organizaciones de propósito similar, y plantear innovaciones más fácilmente. Además, entiendo que dar esta posibilidad a todos los municipios de una región, unifica la percepción ciudadana de una democracia local más homogénea y sólida.

Considero que no procede en este capítulo entrar en la discusión ni exponer mi particular opinión sobre si las Diputaciones Provinciales deben existir o bien eliminarse; aunque sí constato que precisamente la gestión tributaria y la recaudación, son unas tareas que pueden realizarse de forma eficiente desde la institución provincial, y que en particular, esta es la forma de proceder del Organismo Autónomo Provincial, *Suma* de la Diputación Provincial de Alicante.

Así, en el hipotético caso que desaparecieran las Diputaciones Provinciales, propondría que este servicio público pasara a depender de las Comunidades Autónomas, de la misma manera que se está haciendo hasta ahora, en ese mismo nivel provincial, con la perspectiva de ampliarlo al ámbito regional.

Mi propuesta incluye necesariamente tener en cuenta que la fórmula de Organismo Autónomo permite incorporar flexibilidad y rapidez, al tiempo que restringe la burocracia tradicional, pero manteniendo los controles y garantías burocráticos. En definitiva, contemplaría la posibilidad de crear Organismos Autónomos dependientes de cada Comunidad Autónoma. Diferentes expertos, personal de *Suma* y de la Diputación Provincial alicantina, han comentado en diferentes entrevistas y conversaciones que he mantenido con ellos a lo largo del tiempo que me ha llevado este estudio, que la experiencia positiva del modelo de *Suma* en los años noventa, planteó la posibilidad de crear organismos similares en las provincias de Castellón y Valencia, que permitieran expandir al nivel autonómico las economías de escala que se consiguen en el organismo alicantino. Si bien aunque esta propuesta parece completamente lógica, e incluso políticamente posible en cuanto que las tres provincias eran gobernadas por el mismo partido, esto no ha sido ni remotamente llevado a la práctica. De esta forma, se constata que aunque el consenso político forma parte del modelo de estructura organizativa de *Suma*, la política o más bien la política partidista, no ha sido la determinante del modelo.

Para concluir con esta primera reflexión que considero fundamental, cabe destacar que la existencia de los organismos de gestión tributaria y de recaudación ha de ir más allá de la perspectiva de la presencia de las Diputaciones Provinciales, y así, que también pueda plantearse como un servicio periférico de las Comunidades Autónomas.

2. En lo que respecta a la fórmula que deben adoptar estos organismos, serían los propios municipios o la Diputación Provincial (o, Comunidad Autónoma, si se da el caso) los que han de tomar la decisión. En cualquier caso, aunque no se pretende en ningún momento abrir una discusión en este punto sobre la externalización de los servicios públicos, cabría añadir que en la medida que la

gestión tributaria y la recaudación de los tributos locales se mantiene en manos públicas implicará, previsiblemente, una compensación económica más ajustada a favor de los municipios. Además que los beneficios, si los hubiera, revertirán a los propios municipios, en lugar de repartirse entre los accionistas como ocurre en el caso de empresas colaboradoras especializadas.

En cualquier caso, las propias tendencias de modernización administrativa actuales permiten también plantear la propuesta de explorar fórmulas mixtas de colaboración entre los partenariados públicos privados, no tanto en lo que respecta al servicio de atención al ciudadano, sino como por ejemplo, en los desarrollos informáticos, fundamentales para la gestión más ágil y completa de los datos tributarios, aspecto éste que suele llevar a cabo con más velocidad e innovación por el sector privado.

3. En este estudio he podido comprobar que *Suma* es una organización que funciona bien pero que no debe perder la perspectiva de sus clientes, que son tanto los Ayuntamientos como los ciudadanos.

En lo que respecta a los Ayuntamientos, las propuestas se derivan directamente de las respuestas de los responsables y/o técnicos municipales al cuestionario sobre la satisfacción de la gestión tributaria local realizada por *Suma*.

En este sentido, he podido constatar también que existe un grupo crítico representado básicamente por los municipios medianos y las pequeñas ciudades. Así, *Suma* debería incidir más en estos grupos, o al menos mejorar su pedagogía comunicativa.

Del cuestionario anteriormente mencionado también se pueden extraer un conjunto de críticas o de puntos que, tanto el personal político como técnico de los municipios, consideran que son susceptibles de mejorar respecto a su relación con *Suma*. Concretamente apuntan a que *Suma* tiene delegadas muchas competencias que podrían realizar ellos mismos, que la compensación económica que deben pagar es muy elevada, especialmente en la vía voluntaria, y, que la información y las BdD a las que tienen acceso el municipio y el Organismo Autónomo son las mismas. Apenas se reconocen las ventajas de las sinergias de un superior volumen de gestión como es la mayor cobertura territorial y, así

poder recaudar incluso fuera del territorio municipal, además de lo favorable que resulta para la autonomía financiera, o para la ejecución del gasto, los anticipos a la recaudación. En cualquier caso, también este grupo crítico tiende a avanzar que los anticipos resultan gravosos y, que resultan beneficiosos en la medida que son el resultado de la mala gestión municipal del gasto público.

Por otra parte, la existencia de una agencia tributaria local independiente del Ayuntamiento ,y de su personal, es interesante para los municipios en cuanto se constituye un instrumento de gestión para retraer el dinero a la ciudadanía que corresponde por el pago de los tributos, pero sin que los municipios vean reducido su poder real. De la misma forma que así ocurre entre el gobierno de la nación y la AEAT; puesto que tanto la AEAT como *Suma*, no tienen competencias para la elaboración y aprobación de normas tributarias ni, en lo que respecta a la asignación del gasto público, para distribuir los recursos públicos entre las diversas finalidades. Estas funciones están siempre en manos de los órganos democráticamente elegidos.

Para terminar este apartado, señalaría además que las últimas preguntas del cuestionario, tienen un carácter abierto y fueron diseñadas para que los municipios expusieran sus puntos de vista, y así vienen recogidos en este texto. De las respuestas obtenidas, me ha llamado la atención que en lo que respecta a otros servicios que *Suma* podría prestar y que no lleva a cabo que, por una parte, los municipios exponen algunos servicios que ya efectivamente se realizan, mientras que por otra, también plantean que *Suma* incorpore otros nuevos que no puede realizar pues sólo son competencia de los gobiernos locales electos, como por ejemplo todo lo relativo a la modificación de las ordenanzas fiscales. Por ello, considero que bien los municipios no han acabado de entender las tareas que *Suma* puede efectivamente realizar (ya que efectivamente así las hacen), a lo que instaría a mejorar la comunicación y la comprensibilidad de las tareas que cada institución desarrolla en todos los niveles, o también, que consideran que aquellas funciones de la gestión tributaria y recaudación más peliagudas de cara al ciudadano son preferibles que se realicen por otro organismo que no sea el propio Ayuntamiento.

4. El contexto actual de crisis económica y financiera está teniendo, además de los efectos sociales, unas consecuencias en el mercado inmobiliario. De esta forma, las entidades financieras son propietarias de un alto volumen de bienes inmuebles, algunas de ellas provienen de la falta de liquidez de los promotores o constructores y, otras de los embargos y los desahucios a los ciudadanos. Según han puesto de manifiesto algunos medios de comunicación, estas entidades no están haciendo frente al pago de las obligaciones tributarias derivados de estos inmuebles, como el IBI y las distintas tasas asociadas, entre otras. Incluso legalmente no están sujetas al IIVTNU. En la medida que esta circunstancia se generaliza, se percibe un importante desapego además de sensación de fraude fiscal. Por ello, propondría que *Suma* hiciera uso de su capacidad negociadora, en la medida de lo posible, para que los bancos hicieran efectivo el pago en un contexto de no discriminación entre sujetos pasivos.

Así, se propone que *Suma* fortalezca la gestión de omisiones en los padrones, es decir las unidades urbanas que no tributan, para detectar y evitar el fraude, al tiempo que potencie al máximo la inspección.

5. El segundo eje central de la labor de *Suma* es el de los ciudadanos. De esta forma, y precisamente para facilitar a la ciudadanía el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, se establecen las siguientes propuestas:
 - a) Sobre la iniciativa del Plan de Pago Personalizado, ésta ha tenido un más que considerable éxito, pues así lo demuestra tanto el considerable aumento de las cantidades aplazadas y fraccionadas como el número de ciudadanos que se acogen a este plan en el periodo 2009 a 2012. Además, en la medida que ciertos fraccionamientos se adelantan al momento en el que los impuestos son puestos al cobro, tanto *Suma* como los Ayuntamientos están recibiendo anticipos sobre la propia recaudación al tiempo que la tienen asegurada. Por todo ello, se podría plantear que *Suma* propusiera a los Ayuntamientos el establecimiento de unas bonificaciones fiscales para aquellos ciudadanos que no sólo están garantizando el cumplimiento en el pago de sus tributos, sino que además

lo adelantan, contribuyendo a una garantía de liquidez a las instituciones públicas.

- b) Por otra parte y dado el alto grado de administración electrónica alcanzado por *Suma*, propondría una mayor integración con el *Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI)*. El ENI, que está regulado por el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, como desarrollo de la Ley 11/2007 de Administración Electrónica, tiene como prioridad establecer una serie de criterios y recomendaciones para todas las Administraciones Públicas, para que en su diseño y establecimiento de decisiones tecnológicas garanticen la interoperabilidad. Esto implica que las Administraciones Públicas, con la finalidad de garantizar la mejora en la calidad del servicio, no sólo han de incrementar la comunicación y entendimiento entre ellas, sino prácticamente deberían operar como si fuera una sola. Así por ejemplo, cuando determinados contribuyentes tienen una serie de prerrogativas, tal sería el caso de los minusválidos en el IVTM o las familias numerosas en el IBI, la Administración Pública debería eliminar los beneficios rogados. Resulta cuanto menos paradójico, tener que entregar la certificación de una determinada condición o estatus a la misma Administración Pública que acredita al ciudadano tal circunstancia. Así se podría proponer que *Suma* en estas circunstancias actuara de oficio, lo que implicaría un servicio de acción más que de reacción.

Complementariamente, la propia Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas avala el ENI con el denominado Esquema Nacional de Seguridad (ENS), que está regulado por el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, y que determina la política de seguridad a aplicar en la utilización de los medios electrónicos para la protección adecuada de los datos y la información de los ciudadanos.

6. En cuanto a las propuestas propias para *Suma*, como organización, cabe destacar en primer lugar que el personal es uno de sus puntos fuertes al tiempo que ha de

tomarse en especial consideración, tal y como han manifestado los directores en las entrevistas realizadas. La profesionalización del personal en una organización como *Suma*, es fundamental. Está altamente formado y especializado y escasas organizaciones funcionan a ese nivel. Está muy bien estructurado departamentalmente aunque se constata un alto grado de jerarquía vertical en la forma de trabajar. Este personal, a través de sus organizaciones sindicales, ejerce presiones a la funcionarización de los trabajadores, que en su mayoría son laborales. En estos momentos, de austeridad en lo público, esta cuestión se puede controlar si bien, la reivindicación que siempre ha sido contraria a los sindicatos en los tribunales, puede volverse más intensa en momentos de fase expansiva en los empleos públicos. El personal está sometido a un alto grado de exigencia y, por lo tanto también demandan mucho. Pues apenas hay movimiento o ampliaciones de personal y se incrementan cada vez más las competencias y las tareas que éste debe llevar a cabo. En última instancia el capital humano, como es sabido, determina la organización.

En lo que respecta a la política de igualdad de género del personal, se aleja mucho de la paridad que propone la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Así por ejemplo en el Consejo Rector, tan solo hay una mujer, la Presidenta que a su vez fue elegida como tal en la Diputación Provincial. Además, aunque los datos arrojan una mayor presencia femenina en el personal de la organización, no se ha podido constatar que este hecho se traslade a las cúpulas directivas, por lo que se insta a que la promoción del personal se acoja a la normativa de igualdad.

Además, y dadas las extensas funcionalidades que tiene la herramienta informática de *Suma*, se podría valorar la posibilidad de ampliar los servicios que presta actualmente a otras áreas de gestión. Como por ejemplo, el padrón de habitantes. El inconveniente que podría plantear este hecho es la ya comentada especialización del personal en gestión tributaria, lo que implicaría dispersar esta especialización también hacia otras áreas.

La política de calidad en *Suma* es coherente y está cubierta por una la Carta de Compromisos de tercera generación, si bien se podría reflexionar sobre la posibilidad que la Carta incorporara una serie de mecanismos de exigencia de

responsabilidad para compensar al ciudadano en el caso de incumplimiento por parte de la organización.

Como ya se ha puesto de manifiesto en todo el estudio, el potencial de las TICs es enorme para las Administraciones Públicas en general, y las Agencias Tributarias en particular. Y no sólo para mejorar los procesos de gestión internos y el tratamiento de sus Bdd, las innovaciones en las TICs están también presentes en su relación con los ciudadanos, pues éstos son cada vez más *homo digitalis*. Así, se podría proponer un mayor empleo de las nuevas formas que adoptan las TICs como redes sociales e incluso twitter para las comunicaciones con sus clientes (ciudadanos y Ayuntamientos).

La última propuesta pasa por considerar que la gestión tributaria es un servicio que tiene un coste para la ciudadanía. Así, se propondría la definición, desarrollo y establecimiento de unos índices de medición de estos costes, así como de una serie de indicadores de la eficiencia y la calidad de los servicios de gestión tributaria que sirvieran de instrumento para adoptar las mejores políticas públicas tributarias locales que redundaran en el beneficio para la ciudadanía.

PARTE V. BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS

V.1. PRINCIPALES ABREVIATURAS UTILIZADAS

- AEAT: Agencia Estatal de la Administración Tributaria
- AGE: Administración General del Estado
- BdD: Base de Datos
- CAU: Centro de Atención al Usuario
- CE: Compensación Económica
- C.E: Constitución Española
- CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas
- IEF: Instituto de Estudios Fiscales
- IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
- DGCFCAEL Dirección General de Coordinación de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales
- EBEP: Estatuto Básico del Empleado Público
- ENI: Esquema Nacional de Interoperabilidad
- EPA: Encuesta de Población Activa
- EPSAR: Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales
- EIEL: Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales
- FCE: Fondo de Cultura Económica
- FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias
- IAE: Impuesto de Actividades Económicas
- IBI: Impuesto de Bienes Inmuebles
- ICIO: Impuesto de Construcción, Instalaciones y Obras
- INAP: Instituto Nacional de Administración Pública
- INE: Instituto Nacional de Estadística
- IVE: Instituto Valenciano de Estadística
- IVTM: Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica
- IIVTNU: Impuesto de Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana
- LBRL: Ley de Bases del Régimen Local
- LHL: Ley de Haciendas Locales
- LID: Liquidación de Ingreso Directo
- LRLCV: Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana
- LOEPSF : Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
- LOREG: Ley Orgánica del Régimen Electoral General
- NPM/NGP: New Public Management / Nueva Gestión Pública
- NTICs: Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación
- OAL: Organismo Autónomo Local
- OALGIP: Organismo Autónomo Local de Gestión de Ingresos Públicos

- OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
- PICA's: Participación de los Ingresos de las Comunidades Autónomas
- PIE: Participación de los Ingresos del Estado
- PPP: Plan de Pago Personalizado
- REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas
- RPT: Relación de Puestos de trabajo
- TICs: Tecnologías de la Información y Comunicación
- TRRSU: Tasa de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos
- UE: Unión Europea

V.2. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y BIBLIOGRAFÍA BÁSICA CONSULTADA

- ADIZES, I.: *Ciclos de vida de la organización*, Ediciones Díaz de Santos SA, Madrid, 1994.
- “Corporate lifecycles”, *Leadership Excellence, ProQuest Health Management*, núm. 15, febr. 1998.
- *Leading the leaders*, The Adizes Institute Publishing, 2004.
- AEVAL: *Guía para la evaluación de la calidad de los servicios públicos*, Ministerio de Presidencia, y Agencia Estatal de Evaluación de los Servicios Públicos y de la Calidad. Madrid, 2009.
- AGRANOFF, R.: “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), *La nueva administración Pública*, Alianza, Madrid, 1997, pp.125-171.
- AGRANOFF, R. y McGUIRE, M.: *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*, Georgetown University Press (Libroelectrónico), 2004.
- AGUADO, M.D (et al.): *Guía de la fiscalidad local. Impuestos locales*. 1ª edición, CISS, Bilbao, 2003.
- AGUILAR, L.F.: *Gobernanza y Gestión Pública*, FCE, México, 2007.
- AGULLÓ, R.: “Gobierno y administración local en la Comunitat Valenciana”, en Canales, J.M y Menéndez, M. (eds.), *El sistema político y administrativo valenciano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp.246-287.
- ALABAU, A.: *La Unión Europea y su Política para la Sociedad de la Información en el umbral de una nueva gobernanza europea*, Fundación Airtel Vodafone, 2001.
- ALARCÓN, G. y PEÑARRUBIA, D.: “El nuevo IBI en España y la progresividad, más cerca”, *Más Poder Local*, núm. 13, 2012, pp. 24-25.
- ALBA, C. y VANACLOCHA, F.: *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997.
- ALBA, C.: “Desaparición o reestructuración del Estado. Reformas de la Administración o reformas de la Gobernación”, en Trinidad, A. (coord.), *Evaluación y Calidad en las Organizaciones Públicas*, MAP, INAP, Madrid, 2000, pp.69-112.

- ____ “Gobierno local y Ciencia Política: una aproximación”, Alba, C. y Vanaclocha, F., *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997, pp.15-37.
- ALBI, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y LÓPEZ CASASNOVAS, G.: *Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos*, Ariel Economía, Barcelona, 2000.
 - ALBI, E.: *Economía Pública*, Ariel, Barcelona, 2000a.
 - ____ *Público y privado. Un acuerdo necesario*, Ariel, Barcelona, 2000b.
 - ____ *Sistema Fiscal Español*. Ariel Economía, 23ª ed., Barcelona, 2008.
 - ALDEGUER, B.: “Ética Pública y gobierno local en un contexto de crisis económica”, *Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm.15, 2013, pp. 15-37.
 - ALLI-ARANGUREN, J.C.: “La gobernanza local”, *Revista de Estudios de Administración Local*, núm. 291, sep.- dic. 2003, pp. 45-75.
 - ____ “Las nuevas formas de participación administrativa. Participación, ejercicio de funciones públicas y gestión privada de servicios públicos”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 302, sep.- dic. 2006, pp.91-135.
 - ____ “La autonomía local y las relaciones de los Entes Locales”, en Parada Vázquez, R. y Fernández Rodríguez, R. (dirs.), *Las competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 31-81.
 - ALMOND G.A. y VERBA, S.: “La cultura política”, en Battle, A. (comp.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, 2ª ed., Ariel, Barcelona, 2001, pp.171-201.
 - ALONSO, L.E.: “Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa”, en Delgado, J.M y Gutiérrez, J, *Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales*, Síntesis, Madrid, 1999, pp.225-241.
 - ÁLVAREZ CAPÓN, A.M.: “Valoración catastral: análisis y estrategias para un nuevo modelo”, *Revista CT/Catastro*, núm. 73, dic. 2011,
<http://www.catastro.meh.es/documentos/publicaciones/ct/ct73/1.pdf>
 - ÁLVAREZ CONDE, E., GARCÍA-MONCÓ, A. y TUR AUSINA, R.: *Derecho Autonómico*, Tecnos, Madrid, 2013.
 - ÁLVAREZ CONDE, E. y SOUTO GALVÁN, C. (dirs.): *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Instituto de Derecho Público, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2012.

- ÁLVAREZ CONDE, E. y TUR AUSINA, R.: *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2013.
- ÁLVAREZ MARTÍN, J.A.: *Presente y futuro de los Ayuntamientos democráticos. El desafío de la gestión de la calidad como alternativa a la quiebra*, Editorial Bayer Hnos, S.A, Barcelona, 2001.
- ALVIRA, F.: “Metodología de la evaluación: la lógica de la evaluación”, en Trinidad, A. (coord.), *Evaluación y calidad en las organizaciones públicas*, INAP, Madrid, 2000, pp.231-242.
- ALIAGA, E., NAVARRO, A. y NÚÑEZ, M.: *Lecciones de Hacienda Pública*, 5ª edición, Compás, Alicante, 1999.
- ____ *Introducción al Derecho Tributario*, 3ª edición, Compás, Alicante, 2007.
- AMIN, S.: “Imperialismo y Globalización”, *Revista Globalización*, 28 de junio (www.rcci.net/globalización/2001/fg175.htm 2001)
- ANDARIAS, R.: “Crónica de una visita profesional de técnicos tributarios de Suma al Reino Unido, algo más que un proyecto común de movilidad”, en *Revista de Estudios Locales*, núm. 154, 2013, pp.8-11.
- ____ “The return match-played on a UK pitch 1”, *Insight*, March 2012, www.irrv.net, 2012.
- ____ “A collaborative model in local tax administration”, en <http://www.epractice.eu/en/print/291957> 2009, pp.101-112
- ANDREW, C. y GOLDSMITH, M.: “From Local Government to Local Governance and Beyond”, *International Political Science Review*, vol. 19, núm. 2, April 1998, pp. 101-117.
- ANDUIZA, E., CRESPO, I. y MÉNDEZ, M.: *Metodología de la Ciencia Política*, CIS, Madrid, 1999.
- ANGOITIA, M.: “Fuentes estadísticas de las Administraciones Territoriales”, *Revista Índice*, Jul. 2010, pp.17-19.
- ARELLANO, D.: *Gestión estratégica para el sector público: del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, Fondo de Cultura Económica, FCE, México D.F., 2004.

- ARENILLA, M.: “La modernización de las Administraciones Autonómicas como decisión conformadora”, *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas, GAPP*, núm. 7-8 septiembre 1996/abril 1997, 1997, pp.125-138.
- ___ “Marco teórico actual de la Administración Pública”, en Arenilla, M. (dir.), *Crisis y reforma de la Administración Pública*, netbiblo, La Coruña, 2011, pp.1-138.
- ARENILLA, M. y CANALES, J.M.: *Gobierno y Pacto local*, BOE, Madrid, 1999.
- ARENILLA, M. y GARCÍA, R.: *Innovación social. La integración social en la Administración Pública*, Netbiblo, A Coruña, 2013.
- ARENILLA, M y REDONDO, J.C: “Ética, transparencia y participación”, en Arenilla, M. (dir.), *Crisis y reforma de la Administración Pública*, Netbiblo, La Coruña, 2011, pp.349-473.
- ARGYRIS, C.: *Como vencer las barreras organizativas*, Díaz de Santos, Madrid, 1993.
- ___ *Sobre el aprendizaje organizacional*, Oxford University Press, México DF, 2001.
- ARIÑO, G. “Perspectiva actual y de futuro de la Administración institucional del Estado”, en obra colectiva, *Constitución y nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica*, Civitas, Madrid, 1998, pp. 469-502.
- ARROCHA, A.: “La hacienda local en los destinos turísticos: el caso de Torrevieja”, en Mazón, T. y Aledo, A. (coords.), *Turismo residencial y cambio social. Nuevas perspectivas teóricas empíricas*, CAM, Fundación Frax y Universidad de Alicante, Alicante, 2005, pp.173-192.
- ASENSI, J.: “La retirada del discurso de la representación política”, en Porras A.J (coord.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 91-118.
- BAENA, M.: “La estructura administrativa del Estado contemporáneo”, Lección inaugural del curso académico 1976-1977 en el Colegio Universitario San Pablo (CEU), Madrid, 1976.
- ___ *Instituciones administrativas*, Marcial Pons, Madrid, 1992.
- ___ “La modernización administrativa. Introducción a los problemas planteados”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm.45, 1996, pp.7-13.

- ____ “Los problemas político administrativos de los municipios españoles”, en Alba, C. y Vanaclocha, F., *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997, pp.301-319.
- ____ *Curso de Ciencia de la Administración*, 4ª ed. Vol., Tecnos, Madrid, 2000.
- ____ *Manual de Ciencia de la Administración*, Síntesis, Madrid, 2005.
- ____ “Organización central y ámbito local en España (1838-1990)”, en Ruiz-Ojeda, A. (coord.), *El Gobierno Local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel, Madrid, 2010, pp.271-287.
- BAGWATI, J.: *En defensa de la globalización*, Debate, Barcelona, 2005.
 - BALDERSHEIM, H. y STALBERG, K.: “From top-down to bottom-up: free communes and the politics of administrative modernization”, en Baldersheim, H. y Stalberg, K. (eds.), *Towards the self -Regulating Municipality. Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*, Dartmouth, Aldershot, England, 1994, pp.3-21.
 - BALLART, X.: *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*, MAP, Madrid, 1992.
 - BALLART, X y RAMIÓ, C.: *Ciencia de la Administración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
 - BAÑÓN, R.: “La modernización de la Administración Pública española”, *Política y Sociedad*, núm.13, 1993, pp.9-20.
- ____ “Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales”, en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid, 1997, pp.17-50.
- ____ *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Díaz de Santos, Madrid, 2003.
- BAÑÓN, R. y CARRILLO, E.: *Tipología de municipios de la Comunidad Valenciana*, Federación Valenciana de Municipios y Provincias, FVMP, Valencia, 1992.
- ____ “La legitimidad de la administración pública”, en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid, 1997, pp.51-76.
- BAÑÓN, R. y JIMÉNEZ, S.: *La Nueva Gestión Pública, Módulo III sobre Dirección Estratégica de Gerencia Pública*, TQM Investigación y Formación, 2008.
 - BARBADILLO, P.: “T. Moro: Utopía. Sobre la mejor condición del Estado y sobre la nueva isla de Utopía”, en García San Miguel, L. (ed.), *Filosofía política: las grandes obras*, Dykinson, Madrid, 2006, pp. 337-348.

- BARBER, B.: "Which technology for which democracy? Which democracy for which technology?" *International Journal of Communications Law and Policy*, núm. 6, 2001 (http://www.ijclp.net/files/ijclp_web-doc_5-6-2001.pdf; consulta: 14/10/08).
- BARQUERO, J. M.: "La organización de las administraciones locales para el ejercicio de sus competencias de gestión tributaria", *Revista de Análisis de la Administración Local y Autonómica*, núm.276, 1998, pp.105-150.
- BARQUERO ESTEVAN, J.M.: *La función del tributo en el Estado social y democrático de derecho*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- BARZELAY, M.: *Breaking Trought Bureaucracy*, University of California Press, Berkeley 1992.
- ____ "La Nueva Gestión Pública. Una invitación al diálogo globalizado", *Revista Chilena de Administración Pública*, núm.2, 2002, pp.22-28.
- BARZELAY, M. y ARMAJANI, B.: *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, FCE, México, 1998.
- BASS, B.M.: *Leadership and performance beyond expectations*, The Free Press, New York, 1985.
- ____ *Handbook of leadership*, Free Press, New York, 1990.
- BASSOLS, M.: "Las diputaciones provinciales a los diez años de la LRBRL" en AA.VV, *La provincia en el Estado de las Autonomías*, Marcial Pons, Madrid, 1996, pp.459-483
- BATEMAN, T. S.: *Administración, Liderazgo y colaboración en un mundo competitivo*, McGraw-Hill, Barcelona, 2009.
- BAUMAN, Z.: *Vida líquida*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2007.
- BAUMAN, Z. y TESTER, K.: *La ambivalencia de la modernidad y otras conversaciones*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2002.
- BAYONA, J.J y SOLER, M.T.: *Materiales de Derecho Financiero*, 7ª edición, Compás, Alicante, 2008.
- BAZAGA, I, CARRILLO, E. y DELGADO, L.: "La organización de las economías públicas locales: el caso de la Comunidad Valenciana", en Alba, C. y Vanaclocha, F., *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997, pp.415-433.

- BECK, U.: "La reinención de la política: hacia una teoría de la modernización reflexiva", en Beck, U., Giddens, A. y Cash, S., *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Alianza Universidad, Madrid, 1994, pp. 13-75.
- ____ *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Estado y Sociedad, Barcelona, 1998.
- BEHROUZI, M.: *Democracy as the Political Empowerment of the Citizen. Direct – Deliberative e- democracy*, Lexington Books, Oxford, 2005.
- BELL, D.: *The coming of the post industrial society*, Basic Books, New York, 1973.
- ____ *El advenimiento de la sociedad postindustrial*, Alianza Editorial, Madrid, 2006.
- BELLAMY, C. y TAYLOR, J.A.: *Governing in the Information Age*, Open University Press, Buckingham, 1998.
- BELMONTE, I.: "El modelo territorial en la Constitución de 1978", en Reig Mullor, J. y Pérez Juan, J.A. (coords.), *El papel de las Diputaciones Provinciales en el siglo XXI. Análisis particular de la provincia de Alicante*, Pamplona, Aranzadi, 2008, pp.41-70.
- ____ "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.
- BELTRÁN, M.: "Las Administraciones públicas", en Tusell, J., Lamo de Espinosa, E. y Pardo, R. (eds.), *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*, Alianza, Madrid, 1996, pp.265-295.
- BELTRÁN, M.: "El problema de la calidad en los servicios públicos", en Trinidad, A. (coord.), *Evaluación y Calidad en las Organizaciones Públicas*, MAP, INAP, Madrid, 2000, pp.23-37.
- BENIS, W.G y SLATER, P.: *The Temporary Society*, Harper &Row, New York, 1964.
- BEVIR, M., RHODES, R.A.W y WELLER, P.: "Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector", *Public Administration*, vol.81, núm. 1, 2003, pp. 1-17.
- ____ "Comparative Governance: Prospects and Lessons", *Public Administration*, vol.81, núm. 1, 2003, pp. 191-210.

- BLANCHARD, K., FOWLER, S., HAWKINGS, L.: *El autoliderazgo y el ejecutivo al minuto: cómo aumentar la eficiencia mediante el autoliderazgo situacional*, Ediciones Granica, Barcelona, 2006.
- BLICHNER, L.C y SANGOLT, L.: "The concept of subsidiarity and the Debate on European Cooperation. Pitfalls and Possibilities" en Brunsson, N. y Olsen, J.P., *Organizing Organizations*, Fagbokforlaget, Bergen, Norway, 1998, pp.107-133.
- BOGANSON, P.: *Public Policy and Local Governance*, Institutions in Postmodern Society, University Press, Cambridge, 2000.
- BOLUFER, J.J. y REIG, J.: "La viabilidad económica de las Diputaciones Provinciales", en Reig Mullor, J. y Pérez Juan, J.A (coords.), *El papel de las Diputaciones Provinciales en el siglo XXI. Análisis particular de la provincia de Alicante*, Aranzadi, Pamplona, 2008, pp.73-101.
- BORJA, J. y CASTELLS, M.: *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 2004.
- BOSCH, N. y ESPASA, M.: *La hisenda local a la Unió Europea (UE-15)*, Diputació de Barcelona. Xarxa de municipis, Barcelona, 2006.
- *La hisenda del governs locals supramunicipal a la Unió Europea (UE-15)*, Diputació de Barcelona. Xarxa de municipis, Barcelona, 2008.
- BOVAIRD, T y LÖFFLER, E.: *New Public Management and Governance*, Routledge, London, 2003.
- BRYMAN, A.: *Charisma & leadership in organizations*, Sage Publications, London, 1996.
- BRYSON, J.M.: "Strategic Planning and Management", en Peters, G.H. y Pierre, J., *HandBook of Public Administration*, SAGE Publications Ltd. London, 2003, pp.38-49.
- BURNS, J. M.: *Leadership*, Harper & Row, New York, 1978.
- CACIAGLI, M.: "El gobierno local en Europa: perspectivas comparadas", en Alba, C. y Vanaclocha, F., *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997, pp.77-91.
- CALVO, M.: "La Administración Institucional. Los organismos públicos", en Rodríguez-Arana, J. (dir.), *La Administración Pública española*, INAP, Madrid, 2002, pp.529-561.

- CÁMARA OFICIAL DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN DE ALICANTE: *Alicante en cifras 2010*, Gabinete de Estudios, Alicante, 2010.
- CAMEJO, A.: “El modelo de gestión por competencias y la evaluación del desempeño en la gerencia de los recursos humanos”, *Entelequia, Revista Interdisciplinar*, núm 8, otoño 2008 ([www. Eumed.net/ entelequia](http://www.Eumed.net/entelequia)), pp.97-115.
- CANALES, J. M.: *La Administración de la Segunda República: la Organización Central del Estado*, INAP, Madrid, 1986.
- ___ “Las Administraciones Autonómicas en España: ¿imitación o innovación?”, *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas, GAPP*, núm 7-8 sept. 1996/abr. 1997, pp.139-142.
- ___ *Lecciones de Gestión y Administración Pública*, Universidad de Alicante, Alicante, 2002.
- ___ “Administraciones Públicas y Constitución en la España del s. XXI” en Montabes, J. (coord.), *Instituciones y procesos políticos. Libro homenaje a José Cazorla*, CIS, Madrid, 2005, 411-427.
- ___ *Documentos básicos para la Modernización y el Fortalecimiento de las Administraciones Públicas en Iberoamérica*, Editorial Club Universitario, Alicante, 2009.
- ___ “El nuevo papel del territorio y su incidencia en los gobiernos locales: algunos apuntes sobre el caso español”, *Politeia. Revista del Pensamiento Político*, núm. 48, 2010, pp.15-21.
- ___ “El papel de los secretarios de Ayuntamiento como coadyuvantes de la Administración Electoral”, *Anuario de Derecho Parlamentario de las Corts Valencianes*, núm.24, 2010, pp.27-41.
- ___ “Crisis y Administración Pública”, en *El Mundo*, 18 de septiembre de 2011.
- ___ “Algunas consideraciones sobre los nuevos retos de la modernización del control de las Administraciones Públicas contemporáneas”, *Auditoría Pública*, núm.58, pp. 19-29.
- ___ “Nuevas perspectivas y paradigmas de las políticas públicas sociales”, *Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm.15, 2013, pp. 55-73.
- CANALES, J.M y MENÉNDEZ, M. (eds.): *El sistema político y administrativo valenciano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

- CANALES, J.M. y PÉREZ, P.L.: *Introducción al gobierno y a la gestión local*, Editorial Club Universitario, ECU, Alicante, 2002.
- CANALS, F.: *Administración Local y Gasto Público en la Diputación Provincial de Alicante (1940-1919)*, Repositorio de la Universidad de Alicante, RUA; tesis doctoral, 2007.
- CARBAJO, D. y PORPORATTO, P.: *Administraciones Tributarias ante la crisis: algunas intervenciones en América Latina y España*, Instituto de Estudios Fiscales, IEF, doc. Nº 3/10, 2010.
- CARBALLEIRA, T.: “¿Se han convertido las provincias en un simple nombre?” *Revista de Estudios de la Administración Local (REAL)*, núm. 289, mayo- agosto 2002, pp.9-36.
- CARDONA, D.: “El gobierno electrónico. Una revisión desde la perspectiva de la prestación de servicios”, *I Congreso Catalán de Gestión Pública*, Barcelona, septiembre 2002.
- CARPIZO, J.: “Necesidad de una reforma financiera de las haciendas locales. Principales líneas de actuación de carácter tributario”, en *Revista Tributaria de Oficinas Liquidadoras*, abril - junio 2012, núm.35, 2012, pp.79-89.
- CARRILLO, E.: *Gestión de recursos humanos, presupuestacion y hacienda local en España*, Instituto de Estudios Fiscales IEF, Madrid, 1991.
- ____ “Los gobiernos locales” en Román, P. (coord.), *Sistema Político Español*, Mc Graw Hill, Madrid, 2001.
- CASADEMUNT, A.: “Fraude ¿Representan los políticos a quien dicen representar?” en Vallés, J.M y Ballart. X. (eds), *Política para apolíticos*, Ariel, Barcelona, 2012,45-49.
- CASTELLS, M.: *La Galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, Empresa y Sociedad*, Plaza &Janés, Barcelona, 2001.
- ____ *La era de la información. El poder de la identidad. 3 Vol.*, Alianza Editorial, Madrid, 2003.
- CASTELLS, M. y TUBELLA, I. (dirs.): *La transición a la sociedad en red*, Ariel, Barcelona, 2007.
- CAYÓN, A. (dir.): *Los Impuestos en España*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2003.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS, “Opinión Publica y Política Fiscal”, Estudio nº 2.809, 2009.

- ____ “Calidad de los Servicios Públicos V”, Estudio nº 2.840, 2010.
- ____ “Opinión Publica y Política Fiscal”, Estudio nº 2.910, 2011.
- ____ “Opinión Publica y Política Fiscal”, Estudio nº 2.953, 2012.
- CEVALSI: Infobarómetro de e-gobierno de la Comunidad Valenciana, Fundación OVSI, Alicante, 2007.
- CHANDLER, A.D.: *Strategy and Structure: Chapter in the history of the Industrial Enterprise*, Mass.:M.I:T. Press, Cambridge, 1962.
- CHANDLER, J.A.: *Local government today*, Manchester University Press (fourth edition, Politics today), 2009.
- CHECA, C. y MERINO, I.: *Tributos locales*, Universidad de Extremadura, Cáceres, 1999.
- CHEN, Y.N, CHEN, H.M, HUANG, W, CHING, R. K. H.: “E-Government Strategies in Developed and Developing Countries: An Implementation Framework and Case Study”, *Journal of Global Information Manager*, núm 14, vol.1, 2006.
- CHIAVENATO, I.: *Administracion de Recursos Humanos*, Mc Graw-Hill/ Interamericana de México SA, 1993.
- ____ *Introducción a la Teoría General de la Administración*, Mc Graw Hill, México, 1998 y 2006.
- CHINCHILLA, N., LEON, C., TORRES, E., y CANELA, M.A.: “¿Por qué hay tan pocas mujeres en la cumbre?”, *Instituto IESE*, Navarra, 2006, pp.13-18.
- CIAPETTI, L.: *Lo sviluppo locale.Capacità y risorse di città e territorio*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- CICUÉNDEZ, R.: “La crisis financiera de los gobiernos locales en España: las respuestas desde el gobierno central”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración*, núm.1, 2000, pp.59-95.
- CILLEROS, R.: “El peligro del uso de las nuevas tecnologías por parte de organizaciones y asociaciones”, en Sánchez, Z. (coord.), *Nuevas Tecnologías, Administración y Participación Ciudadana*, Comares, Granada, 2010, pp.129-133.
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS: *Administraciones Territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado*, Circulo de Empresarios,Madrid, 2011.

- CIULLA, J.B.: "Leadership Ethics: Mapping a Territory", en Ciulla JB., *Ethics, the Heart of Leadership*, Praeger, Westport, Connecticut, London, 2004, pp. 3-24.
- CLAVERO ARÉVALO, M., *Estudios de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1991.
- CLEMENZA, C., GOTERA, A., ARAUJO, R., CASTRO, E.: "Calidad de los servicios prestados por el Servicio Autónomo Municipal de Administración Tributaria (SAMAT). Maracaibo, estado Zulia, Venezuela", Comunicación en *IX Congreso Español de la AECPA*, 2009.
- COLOMER, J. M.: *Instituciones Políticas*, Ariel, Barcelona, 2001.
- COMISIÓN EUROPEA, "Communication on Mainstreaming", en *Incorporating equal opportunities for women and men into all Community policies and activities*, COM (96) 67 final of 21 February 1996.
- *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, Servicio de Publicaciones de la Comisión, Bruselas, 2001.
- CONCHA, G. y NASSER, A. (eds.): *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Naciones Unidas, Cepal, 2012.
- CONNOR, D.R.: *Managing at the speed of change: How resilient managers succeed and prosper where others fail*, Villard Books, New York, 1995.
- CORDERO, J.M., PEDRAJA, F. y SUÁREZ PANDIELLO, J.: "La reforma local y el modelo de financiación", Smart Regions for a Smarter Growth Strategy, Oviedo, 21 y 22 de noviembre de 2013.
<http://www.reunionesdeestudiosregionales.org/Oviedo2013/htdocs/pdf/p716.pdf>.
- COTARELO, R.: "Origen y desarrollo del Estado del Bienestar", *Sistema*, núms. 80-81, 1987.
- COTINO, L. (coord.): *Libertades, democracia y gobierno electrónico*, Comares, Granada, 2006.
- CRESPO, J. y PASTOR, G. (coord.): *Administraciones Públicas españolas*, Mc Graw Hill, Madrid, 2002.
- CRIADO, J. I.: "Mitos y realidades sobre las Tecnologías de la Información y la Comunicación e Internet en las Administraciones Públicas" Comunicación en *V Congreso Español de la AECPA*, 2003.

- ____ *Construyendo la e-administración local. Las tecnologías de la Información y Comunicación e Internet en los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid*, Euro Gestión Pública, Madrid, 2004.
- ____ *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas*, INAP, Madrid, 2009.
- ____ “Interoperatividad y política sanitaria en España”, *Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm.15, 2013, pp. 73-94.
- CRIADO, J. I. y RAMILO, M. C.: “e administración, ¿un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro entorno a Internet y las Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Administraciones Públicas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, vol. 1, núm. 61, 2001, pp.11-44.
- CROZIER, M.: *No se cambia la sociedad por decreto*, INAP, Madrid, 1984.
- ____ *Cómo reformar el Estado*, FCE, México, 1992.
- CUENCA, J. J.: *Manual de Dirección y Gestión de los Recursos Humanos en los Gobiernos Locales*, INAP, Madrid, 2010.
- CUEVAS, A. y LÓPEZ, J.A.: “Ciencia, tecnología y sociedad en la España del siglo XXI”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, RIPS, vol. 8, núm. 1, 2009, pp.37-49.
- CUOCOLO, L.: “Democrazia Rappresentativa e Sviluppo tecnologico”, *Rassegna Parlamentare*, Revista trimestrale ISLE, Luglio /Settembre 2001, Giuffrè Editore, pp.959-991.
- DAHL, R.: *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid, 1999.
- DE LA DEHESA, G.: *Comprender la globalización*, Alianza Editorial, Madrid, 2001.
- DE MIGUEL, A.: *España cíclica. Ciclos económicos y generaciones demográficas en la sociedad española contemporánea*, Fundación Banco Exterior, Madrid, 1987.
- DEL AGUILA, R, BARRY, P, SANTOS SILVA, A, TENZER, N.: *La política. Ensayos de definición*, Sequitur, Madrid, 2000.
- DEL PINO, E. y RUBIO, M.J.: “Estudio comparado de las transformaciones del estado del bienestar y políticas sociales: definiciones, metodología y temas de investigación”, en Del Pino, E. y Rubio, M.J. (eds.), en *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Madrid, 2013, pp. 23-60.

- DELGADO, J.M. y GUTIÉRREZ J. (eds): *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales*, Editorial Síntesis, Madrid, 1999.
- DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R.B. *The New Public Service: Serving, not steering*, ME Sharpe, 2011.
- DERLIEN, H.U.: "Observation on the State of Comparative Administration in Europe. Rather Comparable than Comparative", *Governance*, vol.5, núm.3, 1992, pp.279-211.
- DI LAMPEDUSA, G. T., *Il gatopardo*, Universale Economica Feltrinelli, Milano (Edición conforme al manuscrito de 1957), 2009.
- DÍEZ SÁNCHEZ, J.J.: "Los contratos financieros (Especial referencia al ámbito local)", *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 273, 1997, pp. 77-100.
- "El régimen local valenciano", *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 49-50, 2005, pp. 189-206.
- DIMITRAKATOPOULOS, G. y PASSAS, A.G.: "International Organizations and Domestic Administrative Reform", en Peters, G.H y Pierre, J., *HandBook of Public Administration*, SAGE Publications Ltd. London, 2003, pp. 440-451.
- DIPUTACIÓN DE BADAJOZ: *Foro local. Retos para el futuro*, Diputación de Badajoz, 2009.
- DIPUTACIÓN DE BARCELONA: *La Provincia en el Estado de las autonomías*, Diputación de Barcelona, Fundació Carles Pi y Suñer d'EstudisAutonomics y Locals, Marcial Pons ediciones Jurídicas y Sociales SA, 1996.
- DODERO, A.: "La Ley de Estabilidad Presupuestaria: consideraciones en torno a su impacto en las administraciones locales", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 4/2000, pp.145-166.
- DOLAN, S. L, VALLE, R., JACKSON, S. E, SCHULER, R.S.: *La gestión de los recursos humanos*, Mc Graw Hill, Madrid, 2003.
- DOMÍNGUEZ -BERRUETA, M. y PÉREZ MARTÍNEZ, V.: "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*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 1117-1133.

- DOWNS, A.: "The Life Cycle Bureaus" in Downs, A., *Inside Bureaucracy*, Little, Brown and Company and Rand Corporation, San Francisco, 1967, pp. 296-399.
- ____ *Teoría económica de la democracia*, Aguilar, Madrid, 1973.
- DRUCKER, P. F.: *The Essential Ducker: In One Volume the Best of Sixty Years of Peter Drucker's Essential Writings on Management*, Buterworth Heiseman, Oxford, 2001.
- DRÜKE, H.: *Local electronic goverment. A comparative study*, Routledge Taylor and Francis Group, New York, 2005.
- DUNLEAVY, P.: *Urban Political Analysis*, Macmillan, London, 1980.
- DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S., TINKLER, J.: *Digital Era Governance: IT Corporations, the State and e-Government*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- DUNLEAVY, P. y HOOD C.: "De la Administración Pública tradicional a la Nueva Gestión Pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas, GAPP*, núm.3, 1995, pp.105-114.
- DUVERGER, M.: *Métodos de las Ciencias Sociales*, 1ª edición, Ariel Sociología, Barcelona, 1996.
- ECO, U.: *Cómo se hace una tesis*, 8ªreimpresión, Gedisa, Barcelona, 2006.
- EFQM PUBLICATIONS, "Modelo EFQM de Excelencia, 2010", *Gestión E/I*, núm. 2010.
- ELCOK, H.: "Problemas y reformas: estableciendo la agenda pública", en Brugué. Q. y Subirats J. (comp.), *Lecturas de Gestión Pública*, BOE, Madrid, 1996, pp.419-447.
- EPSTEIN, P. D.: "Reinventing Government Is Not Enough: Invest in Government Productivity Growth", *Public Productivity and Management Review*, vol. 16, núm. 4, 1993, pp.357-369.
- ESPING-ANDERSEN, G.: *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Alfonso El Magnánimo, Valencia, 1993.
- ESTEBAN, M. y SÁNCHEZ, J.: "Una propuesta de financiación municipal", *Papeles de Trabajo*, Instituto de Estudios Fiscales, núm. 68, 2007, pp.1-67.
- ESTEVES, J.: "Análisis del desarrollo del gobierno electrónico municipal en Espana", IE WorkingPaper. WPE05-32, 2005.

- ETKIN, J.: *Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones. Acuerdos, Dualidades y Divergencias*, Prencice Hall, Buenos Aires, Argentina, 2000.
- FARAZMAND, A. y PINKOWSKI, J.: *Handbook of Globalization, Governance and Public Administration*, Taylor & Francis, Boca Ratón, London, New York, 2007.
- FASIANI, M.: *Principios de Ciencia de la Hacienda*, Aguilar, Madrid, 1962.
- FAYOL, H.: *Administración Industrial y general*, El Ateneo, Buenos Aires, 1979.
- FEDERACION ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS: *La situación de los Ayuntamientos en España. Sus carencias económicas y sus problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva Europea*, FEMP, Madrid, 2006.
- *Plan Estratégico S. XXI. Los retos del municipalismo en un Estado cooperativo*, FEMP, Madrid, 2010.
- FEKETE, P.: "Leadership & Management Styles", Black's Academy Co. Ltd., July 2005 <http://www.blacksacademy.net>.
- FERNÁNDEZ-CORONADO, M.: *Las Diputaciones en el Contexto de una mejor administración local*, Junta de Andalucía, Conserjería de Gobernación, Dirección General de Administración Local, 2002.
- FERNÁNDEZ-SHAW, F.: *La creatividad en la sociedad digital*, Fundación Universidad Empresa, Alicante, 1998.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *La información y participación ciudadana en la Administración Local*, Bosch, Barcelona, 2005.
- FLICK, U.: *Introducción a la investigación cualitativa*, Morata SL, Madrid, 2004.
- FONT I LLOVET, T., "Aproximación a la estructura de la administración local en España", en Font i Llovet, T. (dir.), *Informe sobre el gobierno local*, Fundació Pi i Sunyer-MAP, 1992, pp. 46-65.
- FONT, J. y BLANCO, I.: *Experiencias de Participación ciudadana. Polis, la ciudad participativa. Participar en los municipios. ¿Quién? , ¿Cómo? Y ¿Por qué?*, Diputación de Barcelona, Xarxa de municipis, 2006.
- FRENCH, W.L. y BELL, C.H.Jr.: *Desarrollo Organizacional. Aportaciones de las Ciencias de la Conducta para el Mejoramiento de la Organización. Quinta edición*, Pearson, Prencice Hall, México, 1995.
- FREEMAN, R. E.: *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Harpercollins College Div 1984.

- FUENTES, C.: *La Cátedra de Carlos Fuentes*, Editorial de El Universal, 7 de marzo de 2012.
- FUENTES QUINTANA, E. (dir.): "La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda Pública española", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 40-41, VII-VIII, 1989.
 ____ *La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda Pública Española*, Civitas, Madrid, 1990.
 ____ "La tardía e inacabada modernización del sector público español", *Papeles de Economía Española*, núm. 57, 1993, pp. 194-233.
- FUKUYAMA, F.: *La gran ruptura. Naturaleza humana y reconstrucción del orden social*, Ediciones B SA, Barcelona, 2000.
 ____ *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Ediciones B SA, Barcelona, 2004.
- FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: *Libro verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.
- FUNDACIÓN METRÓPOLI: *Provincia de Alicante. Programa Innovación y Territorio*, Diputación de Alicante, Suma Gestión Tributaria, CAM, 2009.
- FUNDACIÓN TELEFÓNICA: *La Sociedad de la Información en España 2005*. Fundación Telefónica, Ariel, 2005.
 ____ *Las TICs en la Administración local del futuro: situación actual y tendencias de futuro*, Fundación Telefónica, Ariel, 2008.
- GABRIEL, O.W. y HOFFMANN – MARTINOT, V.: *Démocraties urbaines. L'état de la démocratie dans les grandes villes de 12 pays industrialisés*, L'Harmattan, Paris, 1999.
- GALBRAITH, J.R. y NATHANSON, D.: *Strategy Implementation*, West Publishing, St. Paul, Minn., 1978.
- GALLEGO, R.: "Lecciones de reforma administrativa en España, 1991-1997: ciclos de políticas, emprendedores y transiciones gubernamentales", en Ruiz- Huerta, J. y Villoria, M. (dirs.), *Gobernanza democrática y fiscalidad*, Tecnos, Madrid, 2010, pp.141-165.
- GAMERO, E.: "Interoperatibilidad y Administración Electrónica: conéctense, por favor!", *Revista de Administración Pública*, núm.179, 2009, pp.291-232.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La Administración española*, Alianza editorial, Madrid 1972.

- ____ “La provincia en la Constitución”, en Gómez-Ferrer, R. (coord.), *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991, pp. 5-20.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R.: *Manual de Derecho Administrativo I*, Civitas, Madrid, 2002.
 - GARCÍA MADARIA, J.M.: *Teoría de la Organización y Sociedad Contemporánea*, Ariel, Barcelona, 1995.
 - GARCÍA MORENO, V.A.: “La hacienda pública valenciana”, en Canales, J.M y Menéndez, M. (eds), *El sistema político y administrativo valenciano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2103, pp.388-411.
 - GARCÍA-PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, CEC, Madrid, 1991.
 - GARCÍA PELAYO, M.: *Burocracia y tecnocracia*, Alianza, Madrid, 1987.
 - GARCÍA ROCA, F.J.: “El concepto actual de autonomía local según el bloque de constitucionalidad”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 282, enero-abril, 2000, pp.23-70.
 - GARCÍA RUBIO, F.: *Las nuevas tecnologías ante el Derecho y la organización administrativa. Un estudio sobre las repercusiones en la administración local*, INAP, Madrid, 2003.
 - GARCÍA SÁNCHEZ, I.M.: “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”, *Presupuesto y Gasto Público*, 47/2007, IEF, Madrid, pp. 37-64
 - GARCÍA VEGAS, R.: “Tendencias y buenas prácticas en e-administración”, en Arenilla, M. (dir.), *Crisis y reforma de la Administración Pública*, Netbiblo, La Coruña, 2011, pp.201-241.
 - GARDE ROCA, J.A.: “Sistema fiscal y modelo social. El alcance de las últimas reformas”, en Garde Roca, J.A. (ed.), *Políticas Sociales y Estado del Bienestar en España*, Informe 1999, Madrid, Trotta, 1999, pp.191-221.
 - GARDELS, N.: “Medios sociales y democracia deliberativa”, en *El País*, 21 de marzo de 2012.
 - GARMENDIA, J. A.: “Impacto de la cultura en los resultados de la investigación”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas, REIS*, núm 108, 2004, pp.75-96.
 - GARRIDO, L.: “La inmigración en España”, en Requena, M. y González J.J. (coord.), *Tres décadas de cambio social en España*, Alianza Editorial, Madrid, 2008, pp.127-164.

- GASALLA, J.M.: *La nueva dirección de la personas. Marco paradójico del talento directivo*, Ediciones Pirámide SA, 2ª edición. Madrid, 1999.
- GASCÓ, J.L.: “Análisis de páginas Web corporativas como descriptor estratégico”, *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 15, núm. 3, 2009, pp.123-137.
- GENERALITAT VALENCIANA: “Plan de Innovación y Modernización de la Administración Pública Valenciana, Gobernanza 2013”, Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, Dirección General de Modernización, 2010.
- Proyecto Cartas de Servicios: Metodología para su elaboración, Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, Dirección General de Modernización, Valencia, 2010.
- GIDDENS, A.: *Consecuencias de la modernidad*, Alianza Universidad, Madrid, 1994.
- *Sociología*, Alianza Editorial, Madrid, 1999.
- GOLDMANN, K.: “Appropriateness and Consequences: The Logic of Neo-Institutionalism”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 18, núm. 1, enero 2005, pp.1-146.
- GOLDSMITH, S.: EGGERS, W.D.: *Governing by Network*, The Brookings institution, Wahington D.C., 2004.
- GÓMEZ-FERRER, R. (coord.), *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.
- GÓMEZ-MEJÍA, L. R, BALKIN, D. B. y CARDY, R. L.: *Dirección y gestión de Recursos Humanos*, Prentice Hall, Madrid, 2002.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M.A.: “Derecho a la información del ciudadano y las nuevas tecnologías”, en Sánchez, Z. (coord.), *Nuevas Tecnologías, Administración y Participación Ciudadana*, Comares, Granada, 2010, pp. 9-31.
- GONZÁLEZ DE DIOS, E.: “Plan de calidad en la Administración General del Estado”, en Trinidad, A., *Evaluación y calidad en las organizaciones públicas*, INAP, Madrid, 2000, pp. 323-337.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, J.C.: “Desarrollo económico y legitimación democrática”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, Universidad de Alcalá de Henares, núm. 5, 1995-1996, pp. 91-104.

____ “La Constitución y la Ciencia de la Administración”, en Álvarez Conde, E. (coord.), *Administraciones Públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, INAP, Madrid, 1998, pp.317-328.

____ “Acción pública y reacción ciudadana: el papel de la sociedad civil en el Estado democrático”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas, REIS*, núm. 91, 2000, pp.9-38.

- GONZÁLEZ RABANAL, M. C.: “Concepto y evolución de Gestión Pública. La Nueva gestión Pública”, en González Rabanal, M. C (coord.), *La acción y los retos del sector público. Una aproximación*, Ediciones Delta, Madrid, 2005, pp. 1-26.

____ *Organización y Gestión Pública eficiente ante la crisis*, Universitas, Madrid, 2013.

- GONZÁLEZ RIO, M.J.: *Métodos y técnicas de investigación social. Técnicas de recolección de datos*, Aguacilar, Alicante, 1997.

- GONZÁLEZ SANZ, G.: “La primacía de lo local y lo privado en los británicos de la Comunidad Valenciana”, *Más Poder Local*, núm. 7, 2011, pp.14-18.

- GONZÁLEZ VÁZQUEZ, S.: “La mejora de la eficiencia de la gestión tributaria como impulso a la modernización”, *Análisis Local*, núm.27, 1999, pp.101-102.

- GONZÁLEZ, M.R, GASCÓ, J.L. Y ANDARIAS, R.: “E-Administración: situación actual y estudio de un caso”, *Auditoría Pública*, núm.41, 2007, pp.101-112.

- GONZÁLEZ, M.R., GASCÓ, J.L y LLOPIS, J.L.: “E-government success: some principles from a Spanish case study”, *Industrial Management & Data Systems*, vol. 107, núm 6, 2007, pp. 845-861.

- GOODMAN, P.S y KURKE, L.B.: “Estudios sobre el cambio en las organizaciones: un informe sobre el estado de la literatura”, en Ramió C. y Ballart, X. (eds), *Lecturas de Teoría de la Organización*, vol.II, INAP, Madrid, 1993, pp. 439-479.

- GOODSSELL, C. T.: “Reinventing Government or Rediscover It”, *Public Administration Review*, vol.1, núm 53, 1993, pp.85-87.

- GORE, A.: *Report of the National Performance Review. Creating a Government that Works Better & Costs Less*, traducción del Instituto Vasco de Administración Pública , Vitoria Gasteiz, 1994 (<http://www.ibiblio.org/npr/nptoc.html>)

- GREINER, L.: “Evolution and Revolution as Organizations Grow”, *Harvard Business Review*, July-Ag., 1972 ,pp. 37-46

- HABERMAS, J.: *Habermas y la modernidad*, Cátedra, Madrid, 1988.

____ *Teoría de la acción comunicativa*, Taurus, Madrid, 2001.

- HAGUE, R., HARROP, M. y BRESLIN, S.: *Comparative Government and Politics*, Macmillan, Londres, 1993.
- HAINES, D.W "Better Tools, Better workers: Toward a Lateral Alignment of Technology, Policy Labour and Management", *The American Review of Public Administration*, núm. 33, 2003, pp. 449-478.
- HARVEY, W.S.: "Strategies for conducting elite interviews", *Qualitative Research*, Sage, vol.:11, 2011, pp. 431-441 (<http://qr.sagepub.com>).
- HAVEL, V.: "The New Measure of Man", *New York Times*, 8 de Julio de 1994.
- HAYEK, F.A.: *Las visicitudes del liberalismo. Ensayos sobre la Economía Austríaca y el ideal de libertad*, Obrascompletas, Volumen IV, Unión Editorial, Madrid, 1992.
- HEEKS, R.: *Reinventing Government in the Information Age. International Practice in IT-Enable Public Reform*, Routledge, Londres, 1999.
- HEINRICH C.J.: "Measuring Public Sector Performance", en Peters, B. G. y Pierre, J. (eds.), *Handbook of Public Administration*, SAGE, Publications Ltd. London, 2003, pp.25-38.
- HELD, D.: "¿Hay que regular la globalización ?La reinención de la política", *Claves de la razón Práctica*, núm. 99, ene.-febr. 2000, pp.4-11.
- HELD, D y MACGREW, A.: *Globalización /Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Paidós, Barcelona, 2003.

- HERNÁNDEZ, R., FERNÁNDEZ, C. y BAPTISTA, P.: *Metodología de la investigación*, Mc Graw-Hill, México, 1997.
- HILL, C.W y JONES, G. R.: *Administración estratégica. Un enfoque integrado. 6ª edición*, Mc Graw Hill, México, 2005.
- HOFFMANN - MARTINOT, V.: "¿Hacia una convergencia europea de los gobiernos de gobierno local?", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas, GAPP*, núm. 16, sept.-dic. 1999, pp.3-17
- HOLMES, D.: *e-gob. Estrategias eficientes para el uso de Internet en el gobierno*, Mc Graw Hill, México, 2003.
- HOOD, C.: "A Public Management for all seasons?", *Public Administration*, núm.69, 1991, pp.3-19.

- ____ “Contemporary Public Management. A global Paradigm?”, *Public Policy and Administration*, vol.2, núm.10, 1995, pp.21-30.
- ____ “Racionalismo económico en la gestión pública: ¿De la administración pública progresiva a la nueva gestión pública?” en Brugué. Q. y Subirats J. (comp.), *Lecturas de Gestión Pública*, BOE, Madrid, 1996, pp.367-391.
- ____ *The art of the State. Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford, New York, 2000.
- HUETE, R.: “Factores de atracción de Alicante como destino residencial: el punto de vista de los residentes europeos”, en Mazón, T. y Aledo, A. (coords.), *Turismo residencial y cambio social. Nuevas perspectivas teóricas empíricas*, CAM, Fundación Frax y Universidad de Alicante, Alicante, 2005, pp.375-390.
 - HUGHES, O.E.: “La nueva Gestión Pública”, en Brugué. Q. y Subirats J. (comp.), *Lecturas de gestión pública*, INAP, BOE, Madrid, 1996, pp.151-162.
- ____ *Public Management and Administration*, 3ªed., Palgrave Macmillan, Londres, 2003.
- HUNTINGTON, S.: “The Change to change; Modernization, Development and Politics”, *Comparative Politics*, vol.3, núm.3, 1971, pp. 283-322.
- ____ *El choque de civilizaciones y la configuración del orden mundial*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2005.
- HUXLEY, A.: *Un mundo feliz*, Ediciones Plaza, Barcelona, 1965.
 - IBORRA, M., DASÍ, Á., DOLZ, C., y FERRER, C: *Fundamentos de dirección de empresas. Conceptos y habilidades directivas*, Thomsom, Madrid, 2007.
 - IGLESIAS, A.: *Gobernanza e innovación en la gestión pública. Alcobendas 1979-2003*, INAP, Madrid, 2006.
 - IGLESIAS, A. y ARRIOLA, J.R.: *El planteamiento estratégico de las Organizaciones Públicas. Una visión desde la teoría del caos*, Dykinson, Madrid, 2005.
 - IND, N.: *La imagen corporativa: estrategias para desarrollar programas de identidad eficaces*, Ediciones Díaz de Santos, Madrid, 2007.
 - INFORME NOLAN, *Informe Nolan normas de conducta de la vida pública*, INAP, 1994.
 - INGLEHART, R.: *Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*, CIS, Madrid, 2006.

- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (ed.): *Informe para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales*, Instituto de Estudios Fiscales, IEF, Madrid, 2002.
- “Opiniones y Actitudes fiscales de los españoles en 2007”, Área de Sociología Fiscal. Documento 15/08, 2008.
- “Opiniones y Actitudes fiscales de los españoles en 2009 “, Área de Sociología fiscal. Documento 1/10, 2010.
- “Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2010”, Área de Sociología Tributaria. Documento 09/11, 2011.
- INSTITUTO DE LA MUJER, *Guía de Buenas Prácticas para promover la conciliación de la vida personal, familiar y profesional desde entidades locales de España y Noruega*, Ministerio de Igualdad, FEMP, Madrid, 2010.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Censos de población y viviendas 2001. España al comienzo del siglo XXI*, INE, Madrid, 2001.
- INTXAUBURU M.G., OHOA C. y VELASCO, E.: “Una revisión teórica de la herramienta de Benchmarking”, *Revista de Dirección y Administración de Empresas*, núm. 12, 2006, pp.73-103.
- JELLISON, J.M.: “We’ll Always Done It That Way: 14 Ways Employees Resist Change and How to Turn them around”, *Executive female*, núm. 74, 1993, pp. 23-34.
- JIMENEZ DE CISNEROS, F.J.: *Los organismos autónomos en el derecho público español: tipología y régimen jurídico*, INAP, Madrid, 1987.
- JOHNSON, G., SCOLES, K., WITTINGTON, R.: *Dirección estratégica*, Pearson Educación, Prentice Hall, Madrid, 2006.
- JORDANA, J.: “Las Administraciones Públicas y la promoción de la Sociedad de la Información: opciones estratégicas y modalidades de intervención”, *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas, GAPP*, núm. 16, sept.-dic. 1999, pp.17-28.
- JUANES, B. y BLANCO i PEREIRO, J.: *El gato de Alicia. Modelos de Calidad en la Administración Pública*, Editorial Díaz de Santos, Madrid, 2001.
- JUNQUERA, J.: “La reforma y modernización de la Administración local española. Hacia una nueva descentralización administrativa”, en I Rocamora, A.B. y Moreno F.S. (dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP; Madrid, 2004, pp.289-341.

- JUNTA DE CASTILLA Y LEON, *La calidad en las Administraciones Públicas: Un reto para el siglo XXI*, Junta de Castilla y León, Valladolid, 2001.
- KAKABADSE, A. y KAKABADSE, N.: "Trends in Outsourcing: Contrasting USA and Europe", *European Management Journal*, num. 2, vol.20, 2002, pp.189-198.
- KATO, J.: "Institutions and Rationality in Politics- Three varieties of Neo-Institutionalist", *British Journal of Political Science*, vol.26, núm. 4, 1996, pp.53-82.
- KATZ, D. y KAHN, R.: *Psicología Social de las Organizaciones*, Trillas, Mexico, 1979.
- KAUFMAN, H.: *Are government organizations immortal?*, Brookings Institution, Washington DC, 1976.
- KEELHLEY, P., MEDLIN, S. & MACBRIDE, S.: *Benchmarking for Best Practices in the Public Sector*, Jossey- Bass, Inc. San Francisco, California, 1997.
- KELLY, K.: *New Rules for the New Economy: 10 Radical Strategies for a Connected World*, Viking Penguin, Nueva York, 1998.
- KING, D.S. y STOKER G.: *Rethinking Local Democracy*, Macmillan, London, 1996.
- KING, W. R. y CLELAND, D. I.: *Strategic Planning and Policy*, Van Nostrand Reinhold Company, New York, 1978.
- KITSCHOLT, H.P.: *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge University Press, New York, 1994.
- KOOIMAN, J.: "Social-political governance: Introduction", en Kooiman, J. (ed.), *Modern governance: New government-society interactions*, Sage Publications, 1993, pp. 1-6.
- KOOIMAN, J. y VAN VLIET, M.: "Governance and Public Management", en Eliassen K.A y Kooiman, J. (eds.), *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*, Sage Publications, second edition, 1993, pp.58-73.
- KOONTZ, H. y WEIHREICH, H.: *Administración. Una perspectiva global*, Mc Graw Hill/ Interamericana de México, México, 1994.
- ___ *Elementos de administración. Un enfoque internacional*, McGraw Hill, México, 2007.
- KOTTER, J.P.: "Leading Change: Why Transformation Efforts Fail", *Harvard Business Review*, vol.73, núm 2, 1995, pp.59-68.
- KREITNER, R. y KINIKI, A.: *Comportamiento de las organizaciones*, 3ª edición, McGraw Hill, Aravaca, Madrid, 1997.

- KYMBERLY, J.R.: "The Organizational Life Cycle", *Acad. Management Journal*; vol.22 1979, pp.437-457.
- LAGO MONTERO, J. M.: "Algunas consideraciones sobre la distribución de competencias de gestión tributaria en España", *Revista de Derecho Tributario y Hacienda Pública*, núm.219, 1991, pp.553-582.
- LAMONACID, V.: "El nuevo personal al servicio de la Administración municipal: tipología, descripción, valores y aptitudes", en Almonacid, V. (dir.), *Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica*, La Ley, Madrid, 2009, pp.403-454.
- LAUFER, R. y BURLAUD, A.: *Dirección Pública: Gestión y Legitimidad*, MAP, Madrid, 1989.
- LEAL MILLÁN, A.: *El factor humano en las relaciones laborales. Manual de dirección y de gestión*, Pirámide, Madrid, 1999.
- LE GALÉS, P.: "Du gouvernement des villes á la gouvernance urbaine", *Revue Francaise de Science Politique*, vol.45, núm, 41, Février 1995, pp.57-95.
- LESSEM, R.: *Gestión de la Cultura Corporativa*, Ediciones Diaz de Santos, Madrid, 2007.
- LEVINE, C.H.: "La decadencia de las organizaciones y la administración de los recortes", en Shafritz, J.A y Hyde, A.C., *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, FCE, México, 1999, pp.721-746.
- LEVITT, T.: "Exploit the Product Life Cycle", *Harvard Business Review*, nov.-dec. 1965, pp.1-16.
- ___ *Marketing for business growth*, McGraw-Hill, New York, 1974.
- LEWIN, K.: *Field Theory in Social Science*, Harper & Row, New York, 1951.
- LEWIN, K., LIPPIT, R., WHITE, R.K.: "Patterns of aggressive behavior in experimentally created social climates", *Journal of Social Psychology*, núm. 10, 1939, pp. 271-299.
- LIIKANEN, E.: "La Administración Electrónica para los servicios públicos europeos del futuro", en la lección inaugural del curso académico de la UOC, Barcelona, 2003 (<http://www.uoc.edu/dt/20334/index.html>)
- LIPPIT, G.L y SCHMIDT, W.H "Crisis in a Developing Organization", *Harvard Bussiness Review*, vol. 45, 1967, pp. 102-112.

- LIPSET, S.: "Algunos requisitos sociales de la democracia", en Batlle, A. (ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona, 2001, pp.113-150.
- LLOPIS, J., GONZÁLEZ M.R. y GASCÓ, J.L.: "Análisis de páginas Web corporativas como descriptor estratégico", *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 15, núm. 3, 2009, pp.123-137.
- LÖFFLER, E.: "The Administrative State in Western Democracies", en Peters, G.H y Pierre, J. (eds.), *HandBook of Public Administration*, SAGE Publications Ltd., London, 2003, pp.478-489.
- LONGO, F.: *Mejorar la gestión del empleo público en España: los grandes desafíos*, Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE, Barcelona, 2004.
- LÓPEZ CAMPS, J. y GADEA CARRERA, A.: *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración Pública*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 1995.
- *Una nueva Administración Pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-gobierno*, IVAP, Oñati, 2001.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. (dir.): *Los nuevos instrumentos de la gestión pública*, Colección de Estudios Económicos, vol. 31, La Caixa, Barcelona, 1997.
- LÓPEZ GARCÍA, C.: "Competencias legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas en la regulación del sistema tributario local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm.302, sept-dic., 2006, pp.249-279.
- LÓPEZ TALLÓN, A.: *El manual práctico de supervivencia en la administración electróni@*, CreativeCommons, Alicante, 2010.
- LÓPEZ TRIGAL, L.: *Diccionario de términos sobre la ciudad y lo urbano*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2010.
- LORCH, J. W y MORSE, J. J.: *Organizations and Their Members: A Contingency Approach*, Harper and Row, New York, 1974.
- LORENZO DE MEMBIELA, J. B.: "Administración Pública, redes telemáticas e Internet", *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, núm. 22, 1998, pp. 339-366.
- LOSADA, A.: "Democracia, clientes y calidad total en la Administración Pública", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas RIPS*, vol. 7, núm. 2, Universidad de Santiago de Compostela, pp.39-62.
- LUHMAN, N.: *Teoría política en el Estado del Bienestar*, Alianza, Madrid 1993.

- LYNN, L. E. Jr: "Public Management", en Peters G. y Pierre J. (eds.), *Handbook of Public Administration*, SAGE Publications Ltd. London, 2003, pp.14-25.
- MERINO, M.P y NOCETE, F.J.: "El intercambio de información tributaria: entre la diversidad normativa, la imprecisión conceptual y la pluralidad de intereses", *Crónica Tributaria*, núm. 139, 2011, pp.139-163.
- MAGALDI, N.: *Los orígenes de la municipalización de servicios en España. El tránsito del Estado liberal al Estado social a la luz de la municipalización de servicios públicos*, INAP, Madrid, 2012.
- MANHEIM, J.B. y RICH, R.C.: *Análisis político empírico. Métodos de investigación en Ciencia Política*, Alianza Universidad textos, Madrid, 1999.
- MANIN, B.: *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1998.
- MANKIW, N. G.: *Principios de economía*, McGraw Hill, Madrid, 2003.
- MAQUIAVELO, N.: *El Príncipe*, Itsmo, Madrid, 2000.
- MARCH, J.G. y OLSEN, J.P.: *Democratic governance*, The Free Press, New York, 1995.
- MARCOU, G. (dir.): *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial*, United Cities and Local Governments, Barcelona, 2008. www.cities-localgoverments.org
- MARGETTS, H., PERRI, J.y HOOD, C.: *Paradoxes of Modernization. Unintended Consequences of Public Policy Reform*, Oxford University Press, New York, 2010.
- MARTÍN MATEO, R.: *La liberalización de la economía: más estado, menos administración*, Editorial Trivium, Madrid, 1988.
- ___ "El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total", *Revista de Administración Pública*, nº 134, 1994, pp.7-28.
- ___ *El Marco Público de la Economía de Mercado*, 2ª edición, Thomsom, Aranzadi, Navarra, 2003.
- ___ *Manual de Derecho Administrativo*, 24ª edición, Thomsom, Aranzadi, Navarra, 2005.
- MARTÍN-RETORTILLO, S.: *La provincia: presente, pasado y futuro*, Civitas, Madrid, 1991.
- MARTÍNEZ-ALONSO, J.L.: *Los servicios públicos locales: Concepto, configuración y análisis aplicado*, Editorial Bayer Hnos, Barcelona, 2007.

- ____ “Las personificaciones instrumentales autonómicas. Innovación organizativa y funcionalidad en la prestación de servicios y en la ejecución de acciones públicas”, *IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración de la AECPA*, Málaga, 2009.
- MARTÍNEZ GINER, L.A. (coord.): *Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
 - MATÍAS AZÍN, E.M: “La profesionalización de la Función Pública en Argentina: algunas consideraciones para los gobiernos subnacionales”, en *VII Congreso Nacional de Ciencia Política*, Agendas Regionales en Conflicto, Córdoba, 15-18 Noviembre 2005.
 - MAYNTZ, R.: *Sociología de la administración pública*, Alianza, Madrid, 1985.
- ____ “Nuevos desafíos de la teoría de Governance”, *Instituciones y Desarrollo*, núm 7, 2000, pp.1-10.
- ____ “Sociología de la Administración Pública”, en Ramió, C. y Ballart X. (sel.), *Lecturas de Teoría de la Organización*, vol.II, MAP, Madrid, 1993, pp.553-581.
- MAYO, A.: *Managing Careers. Strategies for Organizations*, Institute of Personnel Management, London, 1991.
 - MAZÓN, T. y ALEDO, A.: “El dilema del turismo residencial. ¿Turismo o desarrollo inmobiliario?”, en Mazón, T. y Aledo, A., *Turismo residencial y cambio social. Nuevas perspectivas teóricas empíricas*, CAM, Fundación Frax y Universidad de Alicante, Alicante, 2005, pp.22-50.
 - McLUHAN, M.: *La aldea global transformaciones en la vida y los medios de comunicación mundiales en el siglo XXI*, Gedisa, Barcelona, 2002.
 - MELGAREJO MORENO, J. y LLOPIS VAÑÓ, F.: *Balance Económico de 2010 de la provincia de Alicante*, Instituto de Estudios Económicos de la Provincia de Alicante, INECA, Alicante, 2010.
 - MENÉNDEZ ALZAMORA, M.: “Sobre los orígenes de la representación moderna”, en Menéndez Alzamora, M. (ed.), *Participación y representación política*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2009, pp. 131-160.
- ____ “La desigualdad política ante la crisis del estado social”, *Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm.15, 2013, pp. 143-151.
- MENÉNDEZ HERNÁNDEZ, J.: “Se puede recaudar más bajando los impuestos”, *Revista Tributaria de Oficinas Liquidadoras*, Abril-Junio 2012, núm.35, 2012 pp.18-19.

- MENGUZZATO, M. y RENAU J.J.: *La dirección estratégica de la empresa. Un enfoque innovador del management*, Ariel Economía, Barcelona, 1995.
- MENY, I. y THOENIG, J.C.: *Las Políticas Públicas*, Ariel, Barcelona, 1992.
- METCALFE, L. y RICHARDS, S.: "Evolving Public Management Cultures", en Kooiman, J.y Elianssen, K.A. (eds.), *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European experience*, Sage, London, 1987, pp.69-87.
- ___ *La modernización de la gestión pública*, MAP, Madrid, 1989.
- MEYER, J.W.: "Reflections on institutional theories of organizations" en Greenwood, C., Oliver, K. Sahlin-Andersson, & R. Suddaby (eds.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, Sage Publications, London, pp. 802-833.
- MICKECZ, R.: "Interviewing elites: Addressing Methodological Issues", *Qualitative Inquiry*, Sage. (<http://qix.sagepub.com> 2012 18:482 2012).
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Libro Blanco del Gobierno local*, BOE, MAP, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, Madrid, edición electrónica, 2005.
- ___ *Guía para la implantación de Cartas de Servicios*, MAP, Madrid, 2006.
- ___ *Variaciones de los municipios en España desde 1842*, MAP, Madrid, edición electrónica, 2008.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Haciendas Locales en cifras*. Año 2006, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 2008.
- ___ *Haciendas Locales en cifras. Año 2009*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 2011.
- ___ *Haciendas Locales en cifras. Año 2011*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 2013.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Datos Presupuestarios de los Entes Territoriales*, <http://serviciosweb.meh.es/apps/entidadeslocales/>
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL (ed.): Estudio sobre el registro de Entidades Locales, Ministerio de Política Territorial, Secretaria de Estado de Cooperación Territorial, 2009 (<http://www.mpt.es/publicaciones/html>)
- MINTZBERG, H., QUINN, J.B. y VOYER, J.: *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. 2ª edición. Prentice Hall, México, 1998.

- MINTZBERG, H.: *El poder dentro y alrededor de las organizaciones*, Prentice Hall, Madrid, 1983.
- ___ *Minztberg y la dirección*, Ediciones Díaz de Santos S.A., Madrid, 1988.
- ___ *La naturaleza del trabajo directivo*, Ariel Economía, Barcelona, 1991.
- ___ *The rise and fall of strategic planning*, Prentice Hall International, London, UK, 1994.
- ___ “La organización emprendedora”, en Mintzberg, H., Quinn, J.B. y Voyer, J., *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*, 2ª edición, Prentice Hall, México, 1998, pp. 247-256.
- ___ *La estructuración de las organizaciones*, Ariel Economía, Barcelona, 2002.
- MIRA-PERCEVAL, A.: “La cooperación insular y provincial en materia de gestión tributaria”, *Análisis Local*, núm.30, 2000, pp.23-28.
- ___ “Suma y el futuro del Ayuntamiento de Alicante”, *Diario Información*, 21 de septiembre de 2013.
- MOCHÓN, L.: “Haciendas locales y participación en tributos del Estado”, *Estudios regionales*, núm. 29, 1991, pp. 135-155.
(<http://www.revistaestudiosregionales.com/pdfs/pdf335.pdf>)
- MONAR, F.: “Los compromisos en las Cartas de Servicio y la evaluación”, *Fórum calidad*, núm. 149, 2004.
- MONTABES, J., IGLESIAS DE USSEL, J., CACIAGLI, M. y BELTRÁN, M. (Comité promotor): *Instituciones y procesos políticos. Libro homenaje a José Cazorla*, CIS, Madrid, 2005.
- MOORE, M. H.: *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 1998.
- MORATA, F.: *Gobernanza multinivel en la UE*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.
- MORELL, L.: *La Administración Local*, Tecnos, Madrid, 1984.
- ___ *El régimen local español*. 2 vols., Civitas, Madrid, 1988.
- MORENO, M.D, PERIS, F. J. y GONZÁLEZ, T.: *Gestión de la calidad y diseño de organizaciones*, Prentice Hall, Madrid, 2000.
- MORENO MOLINA, M.: “Las Entidades Locales territoriales. Organización y competencias”, en Rodríguez-Arana, J. (dir.), *La Administración Pública española*, INAP, Madrid, 2002, pp.395-435.

- MORO, T.: *Utopía*, Edicomunicación, Barcelona, 1994.
- MÚÑOZ MACHADO, A.: *La gestión de la Calidad Total en la Administración Pública*, Ediciones Díaz de Santos, S.A., Madrid, 1999.
- “El control de gestión en la Administración Pública”, en González Rabanal, M. C (coord.), *La acción y los retos del sector público. Una aproximación*, Ediciones Delta, Madrid, 2005, pp. 251-304.
- MURRILLO CERRATO, A.: *Empresas públicas y los organismos autónomos de entidades públicas en España*. Secretariado de Publicaciones, Universidad de Sevilla, 1992.
- NATERA, A. y VANACLOCHA, F. (dirs.): *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*. BOE, Madrid, 2005.
- NATERA, A.: *El liderazgo político en la sociedad democrática*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.
- *La gestión de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Universidad Carlos III de Madrid, Documento de Trabajo nº 2/2004, 2004.
- NATHAN, R. P.: “Reinventing government: What does it mean?”, *Public Administration Review*, núm. 55, vol.2, 1995, pp.213-215.
- NAVAJAS REBOLLAR, M.: *La nueva administración instrumental*, Colex, Madrid, 2002.
- NAVARRO FAURE, A. “La Ley de Estabilidad Presupuestaria y la autonomía financiera local, su marco constitucional”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm.30, 2002, pp.133-142.
- (coord.): *Manual de Derecho Financiero y Tributario, Parte General*, 2ª edición, Tirant lo Blanc, Valencia, 2013.
- NAVARRO GÓMEZ, C.: “El estudio de las políticas públicas”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 17, 2008, pp. 231-255.
- NEYER, J: “Discourse and order- on the conditions of governance in non-hierarchical multi - level systems”, ARENA Working Papers WP 01/19, 2002.
- NIETO, A.: “Las experiencias de modernización en España”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm.45, 1996, pp.63-75.
- *El desgobierno de lo público*, Ariel, Barcelona, 2008.

- NOHLEN, D.: *¿Cómo estudiar Ciencia Política? Una introducción de trece lecciones*, Marcial Pons, Madrid, 2012.
- NONARA, I.: "The Knowledge - Creating Company", *Harvard Business Review*, nov.-dic., 1991, pp.37-54.
- NORRIS, P.: *Critical Citizens. Global support for Democratic Governments*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- ___ *Digital divide. Civic engagement, information poverty and the Internet Worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- NORTH, D.: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1993.
- NÚÑEZ, E.: "Comunitat Valenciana: Una integración de vanguardia. La escuela de acogida", *Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales* núm. 13, pp.75-86.
- NUTT, P.C.: "La transformación de las organizaciones a partir del liderazgo estratégico" en Bañón R. (ed.), *La productividad y la calidad en la gestión pública*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 1996.
- OBSERVATORIO DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: *La percepción social de los servicios públicos en España (1985-2009)*, Gobierno de España, Ministerio de Presidencia, AEVAL 2009.
- OCDE: *Public management development*, Paris, 1993.
- ___ *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, 1997.
- ___ *Citizens as partners. OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making*, OECD, París, 2001.
- ___ *E-Government studies. The e-government imperative*, OECD, Paris, 2003.
- ___ *E-Government studies. E- Government for better government*, OECD, Paris, 2005.
- ___ *La modernización del Estado: El camino a seguir*, OCDE, INAP, Madrid, 2006.
- ___ *The public service in 2025 themes, challenges and trends: Human resources management trends in OCDE countries*, OCDE, Quebec City, 2008.
- ___ *Foro sobre la Administración Tributaria. Subgrupo formado para la información a los contribuyentes*, OECD, Centro de Administración y Política Tributaria, Paris, 2009.
- ___ *Panorama de las Administraciones Públicas 2009*, INAP, Madrid, 2010.

- OFFE, C.: "Some contradictions of the modern welfare state", en Pierson C. y Castles F.G. (edits), *The welfare state reader*, PolityPress, Cambridge, 2006, pp. 66-76.
- OLÍAS DE LIMA, B.: "Gestión pública, gestión privada de los recursos humanos" en Olías de Lima, B. (coord.), *La gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Editorial Complutense S.A., Madrid, 1995, pp.9-28.
- ___ "La mejora de los servicios públicos y la revisión de las relaciones entre la Administración y el ciudadano: Las Cartas de Servicios", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 25, 2003. OLÍAS DE LIMA, B. (coord.): *La Nueva Gestión Pública*. Prentice Hall, Madrid, 2001.
- ___ "Las Administraciones Públicas españolas: Balance y perspectivas", en Crespo, J. y Pastor, G. (coord.), *Administraciones Públicas españolas*, Mc Graw Hill, Madrid, 2002.
- ___ "La colaboración público privada: La externalización de funciones y servicios". *Congreso AECPA*, Murcia, 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, INAP, Madrid, 2011, pp. 37-68.
- OLMEDA, J.A. y PARRADO, S.: *Ciencia de la Administración. Volumen II. Los Sistemas Administrativos*. UNED, Madrid, 2000.
- OLMEDA J.A.: "Los gobiernos locales", en Olmeda, J.A. (et al.), *Las Administraciones Públicas en España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012a, pp.173-215.
- ___ "La financiación: Los ingresos de las Administraciones Públicas", en Olmeda, J.A. (et al.), *Las Administraciones Públicas en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012b, pp.327-369.
- OLSEN, J.P.: "Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 31, Caracas, febrero, 2005.
- OÑATE; P.: "Los partidos políticos en la España democrática", en Jiménez de Parga, M. y Vallespín, F. (eds.), *España Siglo XXI: La Política*, Sistema, Madrid, 2008, pp.617-643.
- ORDUÑA, E.: *Municipios y Provincias*, FEMP, INAP, CEPC, Madrid, 2003.
- ___ "Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español", *Revista de Estudios de Administración Local*, núm. 291, sep.- dic. 2003, pp. 779-826

- ORMOND, D. y LÖFFLER, E.: “Nueva gerencia pública: ¿Qué tomar y qué dejar?”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 13, Caracas, febrero.
- ORTEGA y GASSET, J.: *La rebelión de las masas*, Austral, Madrid, 2004.
- ORTEGA, L.: “La reforma de la Administración local”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm.45, 1996, pp-85-95.
- ORTEGA, L.: “La Carta Europea de Autonomía Local y el ordenamiento español “, *Revista de Estudios Locales y Autonómicos (REALA)*, núm. 259, 1993, pp. 483 -501.
- ORWELL, G.: *Nineteen eighty – four*, Secker &Warburg, London, 1970.
- OSBORNE, D.: “Reinventing Government”, *Public Productivity and Management Review*, vol. 16, núm. 4, 1993, pp.349-356.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T.: *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós, Barcelona, 1994.
- OSBORNE, D. y HUTCHINSON, P.: *The price of government. Getting the results we need in an age of permanent fiscal crisis*, Basic Books Perseus Books Group, New York, 2004.
- OVERBEEKE, M. y SNIZEK, W. E.: “Web sites and corporate culture: A research note”, *Bussines& Society*, vol. 44, núm. 3, 2005, pp.346-356.
- PAGE, E.C.: *Localism and Centralism in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 1991.
- PALLARES, F.: “Las políticas públicas: El sistema político en acción”, *Revista de Estudios Políticos*, núm.62, 1988, pp.141-162.
- PARADA, R.: *La segunda descentralización: Del Estado autonómico al municipal*, Thomsom Civitas, Navarra, 2007.
- PARRADO, S.: “Una visión crítica de la implantación del benchmarking en el sector público”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm.45, 1996, pp.37-63.
- ____ *Sistemas administrativos comparados*, Tecnos, Valencia, 2002.
- ____ “Funciones de las Administraciones Públicas contemporáneas” en Olmeda, J.A. (et al.), *Las Administraciones Públicas en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp.43-71.
- PASCUAL, J. M.: “La gobernanza democrática: El nuevo modo de gobernar en la sociedad red”, en Pascual, J. M. y Godási, X. (coords.), *El buen gobierno 2.0: La*

gobernanza democrática territorial. Ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad. Tirant lo Blanc, Valencia, 2010, pp.37-64.

- PASCUAL, J.: *La evaluación de políticas y proyectos: Criterios de valoración económicos y sociale*, Icaria, Barcelona, 1999.

- PÉREZ GUERRERO, P.L.: “La administración instrumental de las APE: Organismos autónomos y entidades públicas empresariales”, en Crespo, J. y Pastor, G. (coord.), *Administraciones Públicas españolas*, Mc Graw Hill, Madrid, 2002, pp.55-81.

___ *Las políticas públicas de desarrollo local desde un enfoque institucional: El caso de las entidades locales en la provincia de Alicante*, Tesis doctoral, UCM. 2004.

- PÉREZ JUAN, J.A.: *Centralismo y descentralización: Organización y modelos territoriales en Alicante (1812- 1874)*, INAP, Madrid, 2005.

___ “Evolución histórica del régimen provincial” en Reig Mullor, J. y Pérez Juan, J.A. (coords.), *El papel de las Diputaciones Provinciales en el siglo XXI. Análisis particular de la provincia de Alicante*, Aranzadi, Pamplona, 2008, pp.19-41.

- PEREZ MORENO, A. (Coord.): *Administración Instrumental, Libro Homenaje a Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994.

- PETERS, B.G.: “Governmental Reorganization: A theoretical analysis”, en Farazmand, A. (ed.), *Handbook of Bureaucracy*, Marcel Dekker, New York, 1994, pp.165-182.

___ *The Politics of Bureaucracy*, Fourth edition, Longman Publishers, USA, 1995.

___ “Administration in the year 2000: Serving the client”, *International Journal of Public Administration*, vol. 21, núm.12, 1998, pp. 1759-1776.

___ “Futuras alternativas para la Administración Pública”, *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, GAPP, núm. 7-8 sept. 1996/abr. 1997, pp. 5-12.

___ *Governance in the Twenty First Century: Revitalizing the Public Service*, McGill-Queen's University Press, New York, 2000.

___ “Globalización, gobernanza y Estado: Algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar”, *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, núm. 39, 2007 pp. 33-50.

- PETERS, B. G. y PIERRE, J.: “Governance without Government? Rethinking Public Administration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.8, núm.2, 1998, pp.223-243.

- PETERS, B. G. y WRIGHT, V.: “Políticas públicas y administración: lo viejo y lo nuevo”, en Goodin, R. y Klingemann, H. D. (eds.): *Nuevo manual de Ciencia Política*, vol 2, Itsmo, Madrid, 2001, pp.914-936.
- PETERS, T.J. y WATERMAN, R.H.: *In search of the Excellence*. Harper and Row, Nueva York, 1982.
- PETERS, T.G.: “La estrategia sigue a la estructura: El desarrollo de capacidades distintivas”, en Mintzberg, H., Quinn, J.B. y Voyer, J., *El proceso estratégico: Conceptos, contextos y casos*. 2ª Edición, Prentice Hall, México, 1998, pp.454-460.
- PHARR, S.J. y PUTNAM, R.D.: *Dissaffected Democracies*, Princenton University Press, Princenton, New Jersey, 2000.
- PIERSON, C. y CASTLES, F.G.: *The Welfare State Reader. Second Edition*, PolityPress, Cambridge, 2006.
- PIN, J.R.: “Sarkozy y la DpO (Dirección por Objetivos)”, *Capital Humano*, núm. 219, 2008, pp.30-35.
- PINAZO, J.: *Neoinstitucionalismo estratégico y gobernabilidad*, Universidad de Alicante, Alicante, 2007.
- PIZARRO, E.: *El Instituto Nacional de Administración Pública y la formación de élites burocráticas públicas iberoamericanas. Un enfoque cuantitativo*, INAP, Madrid, 2001.
- PLATÓN: *La República o el Estado*, Espasa Calpe, Colección Austral núm.220, Madrid, 1983.
- PLATTNER, M.: “Globalization and Selfgovernment”, *Journal of Democracy*, núm. 13, vol.3, 2002, pp. 54-67.
- PLAZA, F. y DE LA TORRE MANJÓN, F.: “La administración electrónica en la gestión tributaria local”, *Revista de Estudios Locales*, núm. 132, 2010, pp.213-229.
- POLLIT, C.: *El Gerencialismo y los servicios públicos. La experiencia Anglo-Americana*. IEF, Madrid, 1993.
- ____ “Justification by works or by faith?: Evaluating the NEW Public Management”, *Evaluation Published by SAGE* , vol.1, núm.133, 1995, pp.133-154.
- ____ “Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces: Comprando y replicando las reformas de la gestión pública”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 31, Caracas, febrero, 2005.

____ “The New Public Management: An Overview of Its Current Status”, *Administration and Public Management Review*, núm. 8, 2007, pp.100-115.

- POLLIT, C. y BOUCKAERT, G.: *Public Management reform: A comparative analysis*, Oxford University Press, 2000.

- PONS REBOLLO, M.: “Estudio cuantitativo de la participación de los municipios en los tributos del Estado para el período 2004-2010, la liquidación definitiva del año 2009”, *Revista de estudios locales Cunal*, núm.145, 2011, pp. 28-43.

- PORTER, M.E.: *Estrategia Competitiva*, CECSA, México, 1987.

- PRATCHETT, L.: “New technologies and the modernization of local Government: An analisis of biabases and constraints”, *Public Administration*, núm.77, vol.4, 1999, pp.731-750.

- PRATS i CATALÀ, J.: *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza*, INAP, Madrid, 2005.

- PRATS, J.: “Políticas para una buena administración general del Estado en España. Un enfoque de gobernanza democrática” en *Gobernanza democrática y fiscalidad*, Tecnos, Madrid, 2010, pp.25-56.

- PUVIANI, A. y BEREIJO, Á. R.: *Teoría de la ilusión financiera*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972.

- QUINN, R. E. y CAMERON, K.: “Organizational Life Cycles and Shifting Criteria of Efectiveness: Some Preliminary Evidence”, *Management Science*, vol.29, núm. 1, 1983, pp.33-51.

- RAMILO, M.C.: “Gobierno electrónico en la práctica: Experiencias de interés en la Comunidad Autónoma del País Vasco”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 67, 2003, pp.329-354.

- RAMIÓ, C.: *Teoría de la Organización y de la Administración Pública*, Tecnos, Madrid, 1999.

____ *Los instrumentos de gestión de personal en las organizaciones locales*, Universidad Pompeu Fabra, 2001.

- RAMIÓ, C. y SALVADOR, M.: “Los modelo de orientación estratégica (MOEs): una adaptación del enfoque estratégico para el rediseño organizativo de las Administraciones Públicas”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas, GAPP*, núm. 16, sept.-dic. 1999, pp.89-105.

- RAMIRO, A.: *Demandas de calidad de la Administración Pública: Un derecho de la ciudadanía*, Dykinson S.L., Madrid, 2002.
- RAMOS LÓPEZ, M.A: *Mujeres y liderazgo: Una nueva forma de dirigir*, Publicaciones Universidad de Valencia, Valencia, 2006.
- RAMOS PÉREZ, V.: *Historia de la Diputación Provincial de Alicante*, Diputación de Alicante, 2002.
- REJAI, M. y PHILLIPS, K.: *Leaders and leadership: An appraisal of theory and research*, Greenwood Publishing Group, Inc, 1997.
- RHODES, R.A.W.: *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press, Buckingham, 1997.
- RIVERO YSERN, J.L.: “Breves primeras impresiones ante un nuevo proceso de reforma del Régimen Local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm.302, sept-dic., 2006, pp.77-89.
- ROBLES, A.: “Calidad de la democracia y liderazgo político”, en *Res Pública. Revista de Filosofía Política*, Suplemento 1, XVI Semana de Ética y Filosofía Política, Congreso Internacional *Presente, pasado y futuro de la democracia*, 2009, pp.341-350.
- ROCHE, J.A: “La cultura valenciana, entre la realidad y la ficción”, en Canales, J.M y Menéndez, M. (eds.), *El sistema político y administrativo valenciano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp.20-36.
- RODRÍGUEZ ALVÁREZ, J.M: *La reforma del régimen local de 1999. Las medidas legislativas estatales en el marco del Pacto Local*, Bayer Hnos., Barcelona, 1999.
- RODRÍGUEZ ALVÁREZ, J.M. (trad.) y CANALES, J.M. (rev.): *El gobierno del futuro*, OCDE, MAP, Madrid, 2003.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J.: “La vuelta al Derecho Administrativo (a vueltas con lo privado y lo público)”, en *Revista de Derecho*, vol.4, núm.7, 2005, pp.89-102.
- RODRÍGUEZ CASTAÑO, A.R.: “Propuestas para la mejora de la gestión económico-financiera de las corporaciones locales”, en Almonacid, V. (dir.), *Estudios sobre la modernización de la Administración Local: Teoría y práctica*, La Ley, Madrid, 2009, pp.861-886.
- RODRIGUEZ FERNÁNDEZ, A.: “El problema de los recursos humanos en la administración pública”, en Rodríguez Fernández, A. (dir.), *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, Tecnos, 1995, pp.37-64.

- ____ “Hacia una nueva cultura organizativa en las organizaciones públicas”, en Rodríguez Fernández, A. (dir.), *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, Tecnos, 1995, pp.469-499.
- ROMÁN, L.: “Cambio de régimen y reforma administrativa en España”, en Sosa Wagner, F. (cord.), *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 203-226.
- ____ “La cultura organizativa y la ética pública”, en Olías de Lima, B. (coord.), *La nueva gestión pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001, pp.223-253.
- ____ “Consecuencias políticas de la acción administrativa: El paradigma del ciudadano-cliente”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, RIPS*, vol.1, núm.1, 2012, pp.81-103.
- ROMZEK, B. y DUBNICK,M.J.: “Accountability”, en Shafritz J.M. (ed.), *The International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview Press, Boulder, CO. 1998.
- ROSENAU, J.N y CZEMPIEL, E.: *Governance without Government: Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1992.
- ROSENBERG, D.: “Eliminating Resistance to Change”, *Security Management*, 1993, pp.1-20.
- ROYO, S.: “E-administración en las entidades locales británicas: ¿Una estrategia válida para España?”, *Auditoría Pública*, núm. 39, 2006, pp.81-90.
- RUANO, J.M: “La Administración Local”, en Crespo, J. y Pastor, G. (coords.), *Administraciones Públicas Españolas*, Mc Graw Hill, Madrid, 2002, pp.141-174.
- RUEDA, S.: “Las Diputaciones y la gestión tributaria y recaudatoria local (I) y (II)”, *Cuadernos de Gestión Pública Local*. Instituto Superior de Economía Local (ISEL). 2º semestre 2000 y 2º semestre 2001, (http://www.isel.org/General/gestion/s_rueda.htm)
- RUIZ-HUERTA, J. y DÍAZ DE SARRALDE, S.: “La reforma fiscal: El caso de España en el contexto internacional”, en Ruiz-Huerta, J. y Villoria, M. (dirs.), *Gobernanza democrática y fiscalidad*, Tecnos, Madrid, 2010, pp.273-328.
- SALÓ, N.: *Aprender a comunicarse en las organizaciones*, Paidós, Barcelona, 2005.

- SALVADOR, M. y RIBÓ, C.: "Circumventing bureaucracy: Service delivery choices in Spanish municipal administrations", *XXII World Congress of Political Science, Madrid*, 8-12 Julio de 2012.
- SAMANIEGO, C. y DÍAZ, F.: "Selección, formación y desarrollo de carreras en la administración pública", en Rodríguez Fernández, A. (dir.), *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, Tecnos, 1995, pp.249-289.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z.: "La participación: Un buen gobierno y una buena administración", en Sánchez, Z. (coord.), *Nuevas tecnologías, Administración y participación ciudadana*, Comares, Granada, 2010, pp.59-75.
- SANJUÁN, F.J.: "Las Diputaciones Provinciales. Una aproximación a los orígenes de la Diputación de Cádiz", *Historia Constitucional*, núm.13, 2012, pp.271-282.
- SANTANA L. y NEGRÓN, M.: "Reinventing Government: Nueva retórica, viejos problemas", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 6 (Jul. 1996), Caracas. 1996.
- SANTANA, M.: *La Diputación provincial en la España decimonónica*, Repositorio de la Universidad de Alicante, RUA, Tesis doctoral, Alicante, 1989.
- SARTORI, G.: *Cómo hacer Ciencia Política*, Taurus, Madrid, 2011.
- SCHEDLER, K. y SCHARF, M. C.: "Exploring the interrelations between electronic government and the new public management", Ponencia presentada en *Towards the e-Society, e-Commerce e-Bussines and e-Government*, 3-5 octubre, Zurich, 2001.
- SCHEIN, E.H.: *Organizational culture and leadership*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1985.
- ___ *La cultura empresarial y el liderazgo. Una visión dinámica*. Plaza y Janés, Barcelona, 1988.
- ___ "Definición de culturas de la organización", en Ramió, C. y Ballart X. (sel.), *Lecturas de Teoría de la Organización*, Vol.II, MAP, Madrid, 1993, pp. 371-395.
- SCHENDEL, D y HOFER, C. W.: *Strategic Management. A New View of Business Policy and Planning*, Little Brown, Boston, 1979.
- SCHUMPETER, J. A.: "La crisis del Estado fiscal", *Revista española de control externo*, vol. 2, núm. 5, 2000, pp. 147-192.

- SCHWEINHEIM, G.: “La institucionalización de sistemas administrativos y el incremento de la capacidad de gobierno democrático”, *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Buenos Aires, 2008.
- SEN, A.: *Development as freedom*, Knopf, New York, 2001.
- SERRANO, F. (dir.): *El Estado Actual de los Derechos y de las Garantías de los Contribuyentes en las Haciendas Locales*, Thomsom, Civitas, Navarra, 2007.
- SHAFRITZ, J.A y HYDE, A.C: *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, FCE, México, 1999.
- SHAFRITZ, J.M.: *The dictionary of Public Policy and Administration*, Westview Press, Cambridge, 2004.
- SMITH, D. K.: *Taking charge of change. 10 principles for managing people and performance*, Addison-Wesley Pub. Co.New York, 1996.
- SOLÉ, A.: “Determinantes del gasto público local: ¿necesidades de gasto o capacidad fiscal?”, *Institut d’Economía de Barcelona, IEB*, Documento de treball 200/5, 2000.
- ___ “Municipios: Crisis y situación financiera”, en *La Vanguardia*, 8 de mayo de 2011.
- SORENSEN, E. y TORFING, J.: “Making Governance Networks Democratic” (working paper), Center for Democratic Network Governance, 2004 (www.demnetgov.ruc.dk).
- SORO, B.: “La provincia en el contexto jurídico del siglo XXI”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 305, septiembre-diciembre, 2007, pp.103-133.
- SOSA WAGNER, F.: “La Administración como ingrediente del Estado”, *Papeles de Economía Española*, núm. 92, (Monográfico dedicado a Haciendas Locales: Vías de reforma). 2002, pp.58-67.
- ___ *La gestión de los servicios públicos locales*. Civitas, Madrid, 2004.
- ___ *Manual de Derecho Local*, Aranzadi, Navarra, 2005.
- ___ *Bancarrota del Estado y Europa como contexto*, Marcial Pons, Madrid, 2011.
- SOSA WAGNER, F. y SOSA MAYOR, I.: *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, Editorial Trotta, Madrid, 2007.
- SPENDOLLINI, M.J.: *Benchmarking*, AMACON Grupo Editorial Norma S.A., Bogotá, Colombia, 2005.

- STARBUCK, W.H., GREVE, A. y HEDBERG, L.T.: “Respuesta a la crisis”, en MINTZBERG, H., QUINN, J.B. y VOYER, J., *El proceso estratégico: Conceptos, contextos y casos*. 2ª edición, Prentice Hall, México, pp.426-433.
- STEWARD, T.A.: “Rate your Readiness to Change”, *Fortune*, febr. 1994.
- STIGLITZ, J. E.: *La economía del sector público*. Agustí Bosch, Barcelona 2002a.
- ____ *El malestar de la globalización*. Taurus, Madrid, 2002b.
- ____ “Las crisis posteriores a las crisis”, *El País*, 20 de enero de 2013.
- STOCKER, G.: “Introducción”, en Marsh, D. y Stocker, G. (eds.), *Teoría y métodos de la Ciencia Política*, Alianza, Madrid, 1997, pp.13-27.
- ____ *The New Management of British Local Governance*, Macmillan, Basingstone, 1999.
- STRAND, T.: *Ledelse, organisasjon og culture*. 2.utg Fagbokforlaget, Bergen, 2007.
- STRANGE, S.: *The retreat of the state*. University Press, Cambridge, 1996.
- STREECK, W y THELEN, K.: *Beyond Continuity. Institutional Change and Advance in Political Economies*, Oxford University Press, New York, 2010.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. “El futuro de la financiación local en el contexto del Estado de las Autonomías”, *Revista de Hacienda Pública Española*, monográfico Tendencias de Reforma Fiscal, 2001, pp. 359-378.
- ____ (coord.): *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuesta de futuro*, FEMP, Salamanca, 2008.
- SUÁREZ RINCÓN, V.: “Un sistema tributario local eficiente y equitativo”, *El País*, 24 de diciembre de 2010.
- SUBIRATS, J.: “Modernizing the Spanish Public Administration or Reform in Disguise”, *Working Papers*, núm.20, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1990.
- ____ “Gobierno local y políticas públicas. Apuntes en la España de los 90”, *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, num.15, 1996, pp.17-26.
- ____ “Análisis de políticas públicas y gestión pública: Promesas y riesgos de una vida en común”, en Brugué, Q. y Subirats, J. (comp.), *Lecturas de gestión pública*, INAP, BOE, Madrid, 1996, pp.151-162.
- ____ “Poder, organización y evaluación de la eficacia en las Administraciones Públicas. Reglas del juego y palancas del cambio”, en Varios Autores, *Evaluación de la eficacia*

en las Administraciones Públicas, Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, Vitoria, 1999, pp.93-100.

- SUBIRATS, J. y VALLÉS, J.M: “Diez años de democracia local”, *Revista de Estudios Políticos*, núm.67, 1990, pp.42-91.

- SUNSTEIN, C.: *República.com. Internet, democracia y libertad*. Paidós, Barcelona, 2003.

- TAMAMES, R.: *La crisis económica. Cómo llegó y cómo salir de ella*, Expansión, Madrid, 2009.

— *La crisis de la deuda soberana en la Eurozona: España, un proyecto de país*, Turpial, Madrid, 2012.

- TAMAYO, M.: “El análisis de las políticas públicas”, en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid, 1997, pp.281-312.

- TEZANOS, J. F.: *La democracia incompleta. El futuro de la democracia postliberal*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2002.

- THE ECONOMIST, “A survey: Government and Internet. The next revolution”, 24th June 2000, 2000, pp.1-26.

- THOENIG, J.C.: “Pouvoirs et contre-pouvoirs locaux: rendre la démocratie aux citoyens”, en Institute de la Décentralisation, *La Décentralisation en France*, Le Découverte, Paris, 1996, pp.131-142.

- TOFFLER, A.: *Power Shift*, Bantam Books, London, 1990.

- TOONEN, T.A.J.: “Administrative Reform: Analytics”, en Peters, G.H y Pierre, J. (eds.), *HandBook of Public Administration*. SAGE Publications Ltd. London, 2003, pp.467-477.

- TORREBLANCA, J.I.: “La globalización”, en Sodaro, M.J., *Política y Ciencia Política. Una introducción*, McGraw Hill, Madrid, 2006, pp.325-345.

- TORRES, L y PINA, V.: “Reshaping Public Administration: The Spanish experience compared to UK”, *Public Administration*, Vol. 82, núm. . 2, 2004, pp.445-464.

- TOURAINE, A.: *Crítica de la modernidad*, Temas de Hoy, Madrid, 1993.

- TREGOE, B. y ZIMMERMAN, I.: *Top Management Strategy*, Simon-Schuster, New York, 1980.

- TRICAS, F.: “El gobierno electrónico: Servicios públicos y participación ciudadana”, *Fundación Alternativas*. Documento de trabajo 109/2007, 2007.

- TRINIDAD, A. (coord.): *Evaluación y calidad en las organizaciones públicas*, INAP, Madrid, 2000.
- TRONCOSO, A.: “La Administración electrónica y la protección de datos personales”, *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 16, sept. 2008, pp.31-112.
- TUR, R.: “Constitución Europea e igualdad de mujeres y hombres: avances y obstáculos, en Freixes, T y Sevilla, J. (coords.), *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía*, INAP, Madrid, 2005, pp. 101-118.
- UNITED NATIONS: *Global e-government.Readiness report 2005. From e-Government to e- Inclusion*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs. New York, 2005.
- ___ *E-Governmnet survey.From e-Government to connected Governance*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs.New York, 2008.
- ___ *E-Governmnet survey. E-Government for the people*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs. New York, 2012.
- UÑA, O. y MARTÍN, A.: *Introducción a la Sociología*, Editorial Universitas, Madrid, 2009.
- VALERA, E.J.: *Claves para repensar el gobierno local en Galicia: Horizonte Europa 2020*, Eixo Atlántico do Noreste Peninsular, 2011.
- VALERO, J. y FERNÁNDEZ, M.: “Protección de datos personales y Administración electrónica”, *Revista Española de Protección de Datos*, núm. 1, 2006, pp.115-141.
- VALLÉS, J.M y BOSCH. A.: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997.
- VALLES, J.M.: *Ciencia política. Una introducción*, Ariel, Barcelona, 2006.
- VALLESPÍN, F.: *El futuro de la política*, Taurus, Madrid, 2000.
- ___ “La fatiga democrática”, *Claves de la razón práctica*, núm. 215,2011, pp.10-18.
- VANDELL, L.: *Pouvoirs locaux*, Económica, París, 1991.
- VILLAFANE, J.: *La gestión profesional de la imagen corporativa*, Piramide, Madrid, 1999.
- VILLORIA, M.: “La modernización de la Administración Central en España”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm.45, 1996, pp.95-117.
- ___ *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*. MAP, Madrid, 1997.

- ____ “Modernización administrativa y gobierno postburocrático”, en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid, 1997, pp.77-104.
- ____ “La democratización de la Administración Pública: Marco teórico”, en Ruiz-Huerta, J. y Villoria, M., *Gobernanza democrática y fiscalidad*, Tecnos, Madrid, 2010, pp.87-119.
- VILLORIA, M. y DEL PINO, E.: *Dirección y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, 3ª edición, Tecnos, Madrid, 2009.
 - WALDO, D.: *The Enterprise of Public Administration. Chandler and Sharp*, Novato CA, 1980.
 - WARD, H.: “La teoría de la elección racional”, en Marsh, D. y Stocker, G. (eds.), *Teoría y métodos de la Ciencia Política*, Alianza, Madrid, 1997, pp.85-103.
 - WATERMAN, R. H.: *Adhocracia: El poder de la innovación*, Ariel, Barcelona, 1993.
 - WEBER, M.: *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1975.
- ____ *El político y el científico*, Alianza editorial, Madrid, 2010.
- WEBSTER, W. R.: “Myths, Rethoricf and Policy in the Information Age: The case of Closed Circuit Television”, en Griffin, D., Trevorrow P. y Halpin, E. (eds.), *Developments in e-Govermnet. A critical Analysis*, eds IOS Press, Amsterdam, 2007, pp.16-28.
 - WEST, D. M.: *Mejorar la utilización de la tecnología en el gobierno electrónico alrededor del mundo*, Governance Studies at Brookings, 2008, (www.InsidePolitics.org).
 - WHITE, R y JAMES, B.: *Manual de Outsourcing: Guía completa de externalización de actividades para ganar competitividad*, Ediciones de Gestión 2000, Barcelona, 2003.
 - WILLIAMSON, A.R.: “Public Organizations as Principals in an Era of New Governance: Evidence from the U.S. Low Income Housing Tax Credit Program”, *International Journal of Public Administration*, núm. 33, vol. 11, 2010, pp.551-563.
 - WILSON, J. Q.: *Bureaucracy .What government agencies do and why they do it*, Basic Books Perseus Books Group, USA, 1989.
 - WINOGRAD, M.: “La gobernanza en la Era de la Información ¿Qué hacer y cómo hacerlo?”, *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm.22, 2002.

- WOLLMANN, H: "Coordination in the Intergovernmental Setting", en Peters, G.H y Pierre, J. (eds.), *HandBook of Public Administration*, SAGE Publications Ltd. London, 2003, pp.594-607.
- WRIGHT, V.: "Royaume-Uni: Whitehall et le local government à l' épreuve du thatchérisme", en *L' administration territoriale en Europe. Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni*, La Documentation Francaise (Coll. Dossiers et Débats), París, 1993, pp.95-117.
- YNTEMA, P.: "La gestión de los recursos humanos en el sector público", en Brugué. Q. y Subirats J. (comp.), *Lecturas de Gestión Pública*, BOE, Madrid, 1996, pp.299-321.
- YUHL, G.: *Liderazgo en organizaciones*, 6ª Edición, Pearson, Madrid, 2008.

V.3 MEMORIAS Y DOCUMENTOS RELEVANTES DE SUMA CONSULTADOS

V.3.1 Memorias Suma desde 1992 a 2012.

V.3.2 Estatutos Suma:

- Estatutos del Organismo Autónomo Provincial de Alicante. B.O.P. Alicante de 28 de abril de 1990. Núm. 76.
- Estatutos del Organismo Autónomo Provincial de Alicante. Suma. Gestión Tributaria. Diputación de Alicante. Diputación de Alicante. B.O.P. Alicante de 1 de abril de 1993. Núm. 75.
- Modificación de los Estatutos de Suma. Gestión Tributaria. Diputación de Alicante. Diputación de Alicante. B.O.P. Alicante de 3 de octubre de 1997. Núm. 228.
- Modificación de los Estatutos de Suma. Gestión Tributaria. Diputación de Alicante. Diputación de Alicante. B.O.P. Alicante de 24 de noviembre de 2004. Núm. 271.
- Modificación de los Estatutos de Suma. Gestión Tributaria. Diputación de Alicante. Diputación de Alicante. B.O.P. Alicante de 1 de marzo de 2007. Núm. 46.
- Modificación de los Estatutos de Suma. Gestión Tributaria. Diputación de Alicante. Diputación de Alicante. B.O.P. Alicante de 16 de noviembre de 2007. Núm. 225.

V.3.3 Documentos abiertos al público:

La página Web de Suma www.suma.es, ha sido referencia fundamental en toda la investigación a realizar por la autora del trabajo. También, he generado el certificado de la Agencia de Tecnología y Certificación Electrónica de la Generalitat Valenciana para poder acceder a todos os trámites y procedimientos que la Oficina Virtual del organismo facilita a los ciudadanos.

Por otra parte, se han consultado los archivos correspondientes a los foros y encuentros que se encuentran referenciados en la Web bajo la siguiente relación:

- XI Foro Suma Alicante 2013. Encuentro de Organismos de Gestión Tributaria Local. Alicante, 29 y 30 de octubre de 2013.
- X Foro Suma Alicante 2010. Innovación y territorio. Proyectos en marcha: Agencias Zero y Clusters. Castalla, 29 de noviembre de 2010.
- IX Foro Suma Alicante 2009. Crisis. Experiencias y soluciones desde la Administración Local. Orihuela, 24 y 25 de noviembre de 2009.
- VIII Foro Suma Alicante 2008. Intermunicipalidad. Soluciones intermunicipales a problemas sociales. Crisis. Experiencias y soluciones desde la Administración Local. Alcoy, 24 y 25 de noviembre de 2009.
- VII Foro Suma Alicante 2007. Ideas + debates sobre la ciudad. La transformación de la ciudad. Un diálogo sobre el futuro de nuestros territorios y ciudades desde una visión creativa y financiera. Alicante, 26,27 y 28 de marzo de 2007.
- VI Foro Suma Alicante 2006. Ideas + debates sobre financiación territorial. La gestión catastral y las relaciones interadministrativas. Alicante, 14 y 15 de noviembre de 2006.
- V Foro Suma Alicante 2005. Ideas + debates sobre financiación territorial. Entre las prestaciones sociales y las responsabilidades autonómicas. Elche, 9,10 y 11 de noviembre de 2005.

V.3.4 Dípticos de Suma en oficinas territoriales:

- 12 Compromisos con los ciudadanos
- Opina. Cuéntanos, te escuchamos. Programa Opina.
- Plan de Pago Personalizado
- Valoración Suma.

V.3.5 Documentos internos:

- Auto del Recurso Contencioso-Administrativo núm. 117/12. Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Sección segunda. Escrito de contestación a la demanda.

- Balance 2010. José López Garrido. 17 de diciembre de 2010.
- Criterios de relación de puestos de trabajo del personal laboral.
- Documento del Consejo Rector. Modificación de los criterios para la concesión del incentivo a la productividad y evaluación del desempeño. 26 de mayo de 2008.
- Documento Incentivos a la Productividad, 1º semestre 2010.
- Evolución del factor recursos humanos en Suma Gestión Tributaria 1991-2010.
- Guía tributación de Suma Gestión Tributaria.
- Manual de acogida Suma Gestión Tributaria Diputación de Alicante. Versión 2ª. Diciembre 2008.
- Medidas adoptadas para facilitar el pago de tributos. Suma Gestión Tributaria. Diputación de Alicante. 2009.
- Memoria preparada para el premio a la gestión del conocimiento 2007 del Ministerio de Administraciones Públicas. 2007. La gestión del conocimiento en *Suma*. Conoc-e.
- Memoria para el Premio Ciudadanía a las Buenas Prácticas en los servicios públicos 2012 de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Servicios Públicos. Juntos mejor. 4 Administraciones Locales juntas para compartir y mejorar los servicios a los ciudadanos.
- Relación de puestos de trabajo del personal laboral al servicio de Suma Gestión Tributaria. RPT. 2010.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Sala Contencioso- Administrativo. Sección segunda. Recurso de Casación. Ref. 1060/2006.
- Sentencia del Tribunal Supremo. Sala Contencioso-Administrativo. Sección séptima. Recurso de Casación. Ref. 6261/2006.

V.3.6 Trabajos demoscópicos solicitados por Suma:

- Investigación Sigma Dos sobre el conocimiento e imagen corporativa de Suma Gestión Tributaria, 1998.

- Investigación Sigma Dos sobre el conocimiento e imagen corporativa de Suma Gestión Tributaria, 2000.
- Investigación Sigma Dos sobre el conocimiento e imagen corporativa de Suma Gestión Tributaria, 2004.
- Investigación Sigma Dos sobre el conocimiento e imagen corporativa de Suma Gestión Tributaria, 2008.
- Estudio sobre imagen y satisfacción con el servicio de oficinas entre los usuarios de Suma. CIDES, Centro de Investigación y Desarrollo Estratégico. 2013.

V.3.7 Documentos publicados en el Boletín Oficial de la Provincia de Alicante:

- Modificación de la Estructura Orgánica Básica de Suma. Gestión Tributaria. Diputación de Alicante. B.O.P. Alicante de 11 de enero de 2007. Núm. 8.
- Modificación de la Estructura Orgánica Básica de Suma. Gestión Tributaria. Diputación de Alicante. B.O.P. Alicante de 30 de julio de 2008. Núm. 145.
- Modificación de la Estructura Orgánica Básica de Suma. Gestión Tributaria. Diputación de Alicante. B.O.P. Alicante de 8 de agosto de 2008. Núm. 29.
- Modificación de la Ordenanza Fiscal General de Gestión, Recaudación e Inspección de Suma. Gestión Tributaria. Diputación de Alicante. B.O.P. Alicante de 7 de agosto de 2009. Núm.149.
- Modificación de la Estructura Orgánica Básica de Suma. Gestión Tributaria. Diputación de Alicante. B.O.P. Alicante de 16 de diciembre de 2009. Núm. 239.
- Convenio colectivo del personal laboral de Suma Gestión Tributaria Diputación de Alicante. BOP Alicante 105, del 25 de mayo de 2007.

V.3.8 Conferencias de Suma en otros foros o eventos que no están en la Web:

- “Oficina Virtual de Suma: Un nuevo modelo de identificación digital para la gestión tributaria integral”. Ramón Andarias, Juan Carlos Pereletegui, José Luis López Minguez. Tecnimap, Sevilla, 30 mayo-2 de junio de 2006.

- “La gestión del conocimiento en Suma. Conoc-e”. José Lopez Garrido. Salamanca, 3 de marzo de 2009.
- “Los ingresos locales y su evolución en los presupuestos de los municipios de la provincia de Alicante”. Manuel de Juan Navarro. Material preparado para el foro Cómo se gestiona una ciudad, conferencia celebrada en la Universidad de Alicante el 4 de marzo de 2013.
- “Cuatro administraciones locales juntas para compartir y mejorar los servicios a los ciudadanos”. Jorge Orts Fuster. XI Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Sevilla, 19 de septiembre de 2013.

V.4. ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

V.4.1 ÍNDICE DE TABLAS:

PARTE I: INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO GENERAL

CAPÍTULO V: LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN ESPAÑA

Tabla V.1 Los tipos de Entes Locales existentes en España.....	pág. 79
Tabla V.2 La caracterización de los municipios españoles.....	pág. 82
Tabla V.3 Los empleados públicos en España.....	pág. 75
Tabla V.4 La distribución del gasto público entre Administraciones Públicas.....	pág. 87

CAPÍTULO VI: LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA LOCAL EN ESPAÑA

Tabla VI.1 Modalidades para la prestación de la gestión tributaria local.....	pág. 123
Tabla VI.2 El panorama provincial de la gestión tributaria local.....	págs. 148-149
Tabla VI.3 El panorama de los ingresos locales gestionados por Suma Gestión Tributaria Diputación Provincial de Alicante.....	pág. 158
Tabla VI.4 Los ingresos totales de los municipios. Año 2009.....	pág. 161
Tabla VI.5 Los ingresos fiscales municipales por estratos de población. Año 2009	pág. 163
Tabla VI.6 El porcentaje de participación del IBI sobre los ingresos municipales. Año 2009.....	pág. 165
Tabla VI.7 La estructura de las tasas y otros ingresos. Año 2009.....	pág. 166
Tabla VI.8 La eficacia de la gestión recaudatoria. Año 2009.....	pág. 167
Tabla VI.9 La eficacia recaudatoria de los impuestos municipales por estratos de población. Año 2009.....	pág. 168
Tabla VI.10 Comparación entre la eficacia recaudatoria de los impuestos municipales en Alicante y el total nacional (2005-2011).....	pág. 171
Tabla VI.11 Comparación entre la eficacia recaudatoria del capítulo 3 en Alicante y el total nacional (2005-2011).....	pág. 172

CAPÍTULO VII: EL PANORAMA SOCIOECONÓMICO DE LA PROVINCIA DE ALICANTE

Tabla VII.1 Las Entidades locales en Alicante.....	pág. 181
Tabla VII.2 La distribución de población alicantina en municipios.....	pág. 182
Tabla VII.3 La distribución de población española en municipios.....	pág. 183
Tabla VII.4 La distribución de la población alicantina por comarcas.....	pág. 184
Tabla VII.5 La distribución de de la población activa por sectores en Alicante.....	pág. 189
Tabla VII.6 Los recibos emitidos a efectos del IBI en Alicante.....	pág. 190
Tabla VII.7 El parque provincial de vehículos. Año 2010.....	pág. 191
Tabla VII.8 Las altas en el censo del IAE de la provincia de Alicante. Año 2010.....	pág. 193
Tabla VII.9 El número de licencias de obra nueva en la provincia de Alicante.....	pág. 194
Tabla VII.10 La caracterización de los municipios de la provincia de Alicante....	pág. 199
Tabla VII.11 Los ingresos medios por habitante/año en la provincia de Alicante. Año 2011.....	pág. 200
Tabla VII.12. La autonomía fiscal de los municipios alicantinos. Año 2011.....	pág. 204

PARTE II: EL ESTUDIO DE SUMA GESTIÓN TRIBUTARIA DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE (1990-2013)

CAPÍTULO VIII: EL ORIGEN Y LA EVOLUCIÓN DE SUMA GESTIÓN TRIBUTARIA DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE

Tabla VIII.1 La caracterización de las etapas del ciclo de vida de la organización	pág. 244
TablaVIII.2 La evolución de la gestión tributaria (1990-1993).....	pág. 249
TablaVIII.3 La evolución de la recaudación voluntaria (1990-1993).....	pág. 250
TablaVIII.4 La evolución de la recaudación ejecutiva (1990-1993).....	pág. 250
Tabla VIII.5 El presupuesto del Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria de Alicante.....	pág. 251
Tabla VIII.6 La evolución de los recursos tecnológicos, humanos y materiales (1990-1993).....	pág. 254
Tabla VIII.7 La evolución de las delegaciones de los Ayuntamientos (1990-1993).....	pág. 255

Tabla VIII.8 La evolución de los anticipos ordinarios (1990-1993).....	pág. 256
Tabla VIII.9 La asistencia Económica a Ayuntamientos.....	pág. 257
Tabla VIII.10 Las estrategias de resistencia al cambio.....	pág. 263
Tabla VIII.11 Las dimensiones para valorar el liderazgo en la gestión del cambio corporativo.....	pág. 278
Tabla VIII.12 Histórico de nombres <i>Suma</i> en el Registro Mercantil Central.....	pág. 287
Tabla VIII.13 La evolución de las delegaciones de los Ayuntamientos (1994-1999).....	pág. 293
Tabla VIII.14 El resumen de las nuevas actividades de <i>Suma</i> (1994-1999).....	pág. 294
Tabla VIII.15 El Volumen de actividad en voluntaria (1994-1999).....	pág. 297
Tabla VIII.16 La evolución de la recaudación voluntaria (1994-1999).....	pág. 297
Tabla VIII.17 La evolución de las domiciliaciones (1994-1999).....	pág. 298
Tabla VIII.18 La evolución de la recaudación ejecutiva (1994-1999).....	pág. 299
Tabla VIII.19 La evolución de la plantilla (1994-1999).....	pág. 308
Tabla VIII.20 La evolución de las delegaciones de los Ayuntamientos (2000-2012).....	pág. 309
Tabla VIII.21 La evolución de la recaudación (2000-2012).....	pág. 309
Tabla VIII.22 La evolución de la gestión voluntaria de padrones (2000-2012)....	pág. 309
Tabla VIII.23 La distribución del cobro voluntario por Ayuntamientos (2000-2012).....	pág. 310
Tabla VIII.24 Los resultados de recaudación voluntaria por conceptos 2000-2012).....	pág. 311
Tabla VIII.25 La recaudación a través de domiciliaciones bancarias (2000-2012).....	pág. 312
Tabla VIII.26 La evolución de la gestión ejecutiva (2000-2011).....	pág. 314
Tabla VIII.27 La compensación económica media de los Ayuntamientos a <i>Suma</i> (2000-2011).....	pág. 317
Tabla VIII.28 La evolución del tipo de interés repercutido en los anticipos ordinarios (2008-2010).....	pág. 318
Tabla VIII.29 La fuentes de financiación de <i>Suma</i> Gestión Tributaria (2007).....	pág. 319
Tabla VIII.30 La evolución de opiniones ciudadanas-Programa Opina (2000-2010).....	pág. 327

Tabla VIII.31 La evolución del plazo de respuesta o resolución–Programa Opina (2000-2011).....	pág. 328
---	----------

CAPÍTULO IX: LAS FUNCIONES Y LAS COMPETENCIAS DE SUMA

Tabla IX.1 La municipios de más de 50.000 habitantes en la provincia de Alicante (2010).....	pág. 336
Tabla IX.2 La evolución de las competencias de <i>Suma</i> por delegación de los Ayuntamientos (2005-2012).....	pág. 337
Tabla IX.3 Las competencias de <i>Suma</i> por delegación de los Ayuntamientos de más 50.000 habitantes.....	pág. 338
Tabla IX.4 La evolución de los anticipos ordinarios (1990-2012).....	págs. 346-347
Tabla IX.5 La evolución de los anticipos extraordinarios.....	pág. 348
Tabla IX.6 Resumen del ámbito de aplicación de <i>Geonet Territorial</i>	pág. 355
Tabla IX.7 Ventajas e inconvenientes de la cooperación interadministrativa entre <i>Suma</i> con el <i>OALGIP</i> y <i>Valora</i>	págs. 367-368
Tabla IX.8 Población y población extranjera de la provincia de Alicante.....	pág. 373
Tabla IX.9 La distribución población extranjera por municipios en la provincia de Alicante.....	pág. 374
Tabla IX.10 La evolución de las localizaciones de los deudores (2007-2010)....	pág. 377
Tabla IX.11 Los efectos de la crisis económica sobre la recaudación en 2008....	pág. 379
Tabla IX.12 La evolución de los Planes de Pago Personalizado.....	pág. 382
Tabla IX.13 Las medidas adoptadas para facilitar el pago de tributos: Fraccionamiento de deuda.....	págs. 384-385
Tabla IX.14 Las medidas adoptadas para facilitar el pago de tributos: Aplazamiento de deuda.....	pág. 385
Tabla IX.15 La evolución de las solicitudes de aplazamientos y fraccionamientos (2007-2010).....	pág. 386

CAPÍTULO XI: LA POLÍTICA DE PERSONAL DE SUMA

Tabla XI.1 La evolución de la plantilla (2000-2012).....	págs. 435-436
Tabla XI.2 La asignación de grupos y categorías profesionales.....	pág. 443

Tabla XI.3 La evolución de las situaciones eventuales de la plantilla (2000-2012).....	pág. 447
Tabla XI.4 La evolución de las remociones de puestos.....	pág. 448
Tabla XI.5 Resumen de las actividades formativas (2000-2012).....	pág. 452
Tabla XI.6 La distribución de las acciones formativas (2010).....	pág. 453
Tabla XI.7 Indicadores de gestión efectivamente impartida.....	pág. 454
Tabla XI.8 La determinación y valoración de los objetivos estratégicos 2010.....	págs. 457-460
Tabla XI.9 La distribución de la plantilla por género.....	pág. 463
Tabla XI.10 La distribución del desempeño de puestos por género.....	pág. 465

CAPÍTULO XII: LA TECNOLOGÍA APLICADA A SUMA Y A LA GESTIÓN TRIBUTARIA

Tabla XII.1 La evolución del Programa no colas (2004-2010).....	pág. 488
Tabla XII.2 La evolución de las visitas a la oficina.....	pág. 489
Tabla XII.3 La evaluación de la página Web <i>Suma.es</i>	págs. 492-498
Tabla XII.4 La evolución de los certificados de firma electrónica emitidos por <i>Suma</i> (2004-2010).....	pág. 502
Tabla XII.5 Pago on line con tarjeta.....	pág. 504
Tabla XII.6 La evolución de consultas y operaciones realizadas por Internet (2005-2010).....	pág. 505
Tabla XII.7 La evolución de la utilización del centro de llamadas.....	pág. 507
Tabla XII.8 La valoración del gobierno electrónico en <i>Suma</i>	págs. 521-522

CAPÍTULO XIII: LA CALIDAD EN LA ORGANIZACIÓN

Tabla XIII.1 Las implicaciones de las Cartas de Servicios.....	pág. 533
Tabla XIII.2 La Carta de servicios de <i>Suma</i>	págs. 542-544

PARTE III: LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

CAPÍTULO XIV: LAS PERSPECTIVAS DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LA PROVINCIA DE ALICANTE

Tabla XIV.1 La distribución de la caracterización de los municipios alicantinos por comarcas.....	págs. 567-569
Tabla XIV.2 La distribución de las respuestas al cuestionario por caracterización de municipios y comarcas.....	pág. 572
Tabla XIV.3 La distribución de la valoración del portal Web <i>Gestanet</i> por caracterización de municipios.....	pág. 580
Tabla XIV.4 La distribución de la valoración <i>Suma</i> por caracterización de municipios	pág. 589

CAPÍTULO XV: LAS ENTREVISTAS A LOS DIRECTORES DE SUMA

Tabla XV.1 La codificación de los contenidos de las entrevistas.....	págs. 624-626
Tabla XV.2 Análisis DAFO de <i>Suma Gestión Tributaria</i>	pág. 628

V.4.1 ÍNDICE DE FIGURAS:

PARTE I: INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO GENERAL

CAPÍTULO V: LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN ESPAÑA

Figura V.1 La distribución del gasto público local por entes.....pág. 87

CAPÍTULO VI: LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA LOCAL EN ESPAÑA

Figura VI.1 La recaudación tributaria 2010 -2010 de los municipios por capítulos presupuestarios. Importes.....pág. 163

Figura VI.2 La evolución de los impuestos municipales.....pág. 166

Figura VI.3 La comparación de la autonomía fiscal en Alicante con respecto al total nacional. Año 2011.....pág. 174

CAPÍTULO VII: EL PANORAMA SOCIOECONÓMICO DE LA PROVINCIA DE ALICANTE

Figura VII.1 La evolución de la población total de la provincia de Alicante (1990-2010)pág. 185

Figura VII.2 La estructura sectorial empleo ocupado 2010.....pág. 188

Figura VII.3 El parque de vehículos de la provincia de Alicante.....pág. 192

Figura VII 4 Los ingresos por habitante y año en España y municipios de Alicante (2004-2011).....pág. 201

Figura VII 5 La comparación entre los ingresos medios por habitante y año en municipios de Alicante por tramo de población y la media nacional (2004-2011)pág. 202

Figura VII 6 La comparación entre los ingresos medios por habitante y año en municipios de Alicante según ubicación y la media nacional (2004-2011).....pág. 202

Figura VII 7 La comparación entre el ahorro bruto y neto de los municipios alicantinos y la media nacional (2011).....pág. 203

PARTE II: EL ESTUDIO DE SUMA GESTIÓN TRIBUTARIA DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE (1990-2013)

CAPÍTULO VIII: EL ORIGEN Y LA EVOLUCIÓN DE SUMA GESTIÓN TRIBUTARIA DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE

Figura VIII.1 La evolución de inversiones reales (1992-1993).....pág. 254

Figura VIII.2 El logotipo de *Suma Gestión Tributaria Diputación Provincial de Alicante*
.....pág. 284

Figura VIII.3 El modelo de *Suma*.....pág. 302

CAPÍTULO IX: LAS FUNCIONES Y LAS COMPETENCIAS DE SUMA

Figura IX.1 La evolución de la recaudación del *OALGIP* de Majadahonda (2005-2010)
.....pág. 363

Figura VIII.2 La evolución de la recaudación de *Valora* del Cabildo de Las Palmas de Gran Canaria (2005-2010).....pág. 364

Figura IX.3 La evolución de la población extranjera en la provincia de Alicante.....pág. 375

Figura IX.4 La distribución de la población extranjera por nacionalidades en la provincia de Alicante.....pág. 376

CAPÍTULO X: LA ESTRUCTURA DE SUMA

Figura X.1 Las partes fundamentales de la organización según H. Mintzberg.....pág. 390

Figura X.2 La estructura orgánica de *Suma Gestión Tributaria*.....pág. 408

Figura X.3 Las partes fundamentales de *Suma Gestión Tributaria*.....pág. 413

Figura X.4 La organización de *Suma Gestión Tributaria* como adhocracia.....pág. 416

CAPÍTULO XI: LA POLÍTICA DE PERSONAL DE SUMA

Figura XI.1 El esquema de relación entre puestos y categorías profesionales en RPT
.....pág. 445

CAPÍTULO XII: LA TECNOLOGÍA APLICADA A SUMA Y A LA GESTIÓN TRIBUTARIA

Figura XII.1 La pagina Web de inicio <i>www. Suma.es</i>	pág. 490
Figura XII.2 La pagina Web de la Oficina Virtual.....	pág. 502
Figura XII.3 La imagen de la Intranet.....	pág. 510
Figura XII.4 La imagen de <i>Gesta</i> , aplicativo de Gestión Tributaria.....	pág. 512
Figura XII.5 La imagen de <i>GestaNET</i>	pág. 518

CAPÍTULO XIII: LA CALIDAD EN LA ORGANIZACIÓN

Figura XIII.1 Los criterios del modelo EFQM de Excelencia.....	pág. 536
Figura XIII.2 El esquema operativo de REDER.....	pág. 537
Figura XIII.3 La evolución de la recaudación total.....	pág. 548
Figura XIII.4 Evolución de la compensación económica (1992-2010).....	pág. 549
Figura XIII.5 La valoración del ciudadano (1998-2008).....	pág. 550
Figura XIII.6 La valoración del clima laboral (2000-2008).....	pág. 552
Figura XIII.7 La valoración de <i>Suma</i> por los empleados.....	pág. 553

PARTE III: LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

CAPÍTULO XIV: LAS PERSPECTIVAS DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LA PROVINCIA DE ALICANTE

Figura XIV.1 La percepción sobre competencias delegadas a <i>Suma</i>	pág. 574
Figura XIV.2 La percepción de la gestión tributaria.....	pág. 575
Figura XIV.3 La percepción del servicio de recaudación.....	pág. 576
Figura XIV.4 La percepción del coste del servicio.....	pág. 577
Figura XIV.5 La percepción de los anticipos financieros.....	pág. 579
Figura XIV.6 La percepción sobre política de comunicación.....	pág. 583
Figura XIV.7 La percepción sobre la propaganda y la publicidad.....	pág. 584
Figura XIV.8 La percepción sobre los foros, encuentros y actividades.....	pág. 585
Figura XIV.9 La percepción del PPP.....	pág. 586
Figura XIV.10 La utilización de otros servicios distintos de la gestión tributaria y recaudación.....	pág. 587
Figura XIV.11 La percepción que los Ayuntamientos tienen de sus ciudadanos sobre <i>Suma</i>	pág. 588

ÍNDICE

SUMARIO	1
PARTE I. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO GENERAL.....	7
CAPÍTULO I. BREVE INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO II. OBJETO Y CONTENIDO DE LA INVESTIGACIÓN.....	11
1. El objeto y los contenidos de la investigación	11
2. Las hipótesis iniciales o de partida de la investigación	17
CAPÍTULO III. LA METODOLOGÍA Y LAS FUENTES CONSULTADAS.....	19
1. La metodología empleada y las fuentes consultadas	19
2. El plan de exposición.....	23
CAPÍTULO IV. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	27
1. El escenario del fenómeno modernizador: las transformaciones de su entorno	27
1.1 Las transformaciones sociales y tecnológicas	30
1.2 Las transformaciones económicas	35
1.3. Las transformaciones políticas	40
2. Las trayectorias de modernización y reforma de las Administraciones Públicas	43
3. La Nueva Gestión Pública.....	49
4. La Teoría de la Gobernanza.....	61
CAPÍTULO V. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN ESPAÑA	71
1. Los condicionantes de la modernización administrativa local.....	71
2. La caracterización de la Administración Local española.....	77
2.1 La fragmentación de las Administraciones Locales.....	77
2.2 La Administración Local en el Estado de las Autonomías	84
2.3 La autonomía local reconocida en diferentes textos legales	89
2.3.1 La Carta Europea de la Autonomía Local.....	89
2.3.2 El Pacto Local.....	91
2.3.3 La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local... 93	
3. Hacia una nueva reforma local: la racionalización y la sostenibilidad	94
CAPÍTULO VI. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA LOCAL EN ESPAÑA ...	99
1. La situación previa: del Estado al Municipio y la delegación supramunicipal	99
2. El modelo de la delegación de las competencias tributarias	105
2.1 El papel de la provincia en el entramado municipal	105
2.2 El modelo de delegación	111
2.2.1 El planteamiento jurídico	111
2.2.2 El marco político y administrativo	113
2.2.2.1 El servicio público tradicional burocrático.....	117
2.2.2.2 El servicio a través de empresa colaboradora (externalizado).....	117
2.2.2.3 El Organismo Autónomo Provincial	120
2.3 Las características de los Organismos Autónomos	123
2.4 La decisión del modelo de delegación	127
2.4.1 El marco legal	129
2.4.2 El tratamiento de la información.....	132
2.4.3 Los recursos humanos	135
2.4.4 La capacidad económica y financiera	136
2.4.5 La relación con el contribuyente	137
2.4.6 La jurisdicción territorial para los embargos	139
2.4.7 La estabilidad del ente recaudador	140
2.4.8 La Administración General, las Entidades Financieras y los Colegios Profesionales.	141

2.4.9 Una primera recapitulación de la decisión de delegar competencias tributarias.....	141
2.5 El panorama de la delegación de competencias de Gestión Tributaria y Recaudación a las Diputaciones provinciales	143
3. La configuración del sistema tributario municipal.....	150
3.1 El diseño de los ingresos locales	150
3.2 Los recursos de las Haciendas Locales	158
3.3 A modo de epílogo sobre los ingresos tributarios locales.....	174
CAPÍTULO VII. EL PANORAMA SOCIOECONÓMICO DE LA PROVINCIA DE ALICANTE.....	179
1. La distribución demográfica y municipal	179
1.1 La fragmentación	180
1.2 La heterogeneidad	183
1.3 La complejidad	186
1.4 La estabilidad	186
2. Los sectores productivos.....	186
3. El análisis de las principales variables socioeconómicas que afectan a la tributación municipal.	190
3.1 A efectos de IBI.....	190
3.2 A efectos del IVTM	191
3.3 A efectos del IAE.....	192
3.4 El desarrollo urbanístico.....	193
4. La tipología de los municipios de la provincia de Alicante.....	194
5. Las fuentes de financiación de los municipios de la provincia de Alicante.....	200
PARTE II. EL ESTUDIO DE SUMA GESTIÓN TRIBUTARIA DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE (1990-2013).....	207
CAPÍTULO VIII. EL ORIGEN Y LA EVOLUCIÓN DE SUMA GESTIÓN TRIBUTARIA DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE.....	209
1. La Diputación Provincial de Alicante: síntesis de su origen y evolución	209
1.1 El pasado de las Diputaciones Provinciales: de la Constitución de 1812 a la de 1978.....	209
1.2 Una breve referencia al debate actual sobre el devenir de las Diputaciones.	216
1.3 La Diputación Provincial de Alicante en la etapa democrática	220
2. El planteamiento de la gestión tributaria local.....	230
2.1 Los servicios de Recaudación de Contribuciones y Tributos del Estado (1984-1987).....	230
2.2 El Servicio Provincial de Recaudación de la Diputación Provincial de Alicante (1987 a 1990)	232
3. El modelo de <i>Suma Gestión Tributaria</i> (1990-2013)	237
3.1 Enfoque teórico de las etapas del desarrollo estructural de las organizaciones	237
3.2 La primera etapa: El Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria (1990-1993).....	246
3.2.1 Creación del Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria	246
3.2.1.1 El enfoque del liderazgo	271
3.2.2 La flexibilidad.....	280
3.2.2.3 La imagen corporativa	283
3.2.2.3.1 La imagen corporativa de Suma.....	283
3.2.2.3.2 La protección de la marca Suma Gestión Tributaria Diputación Provincial de Alicante	285
3.2.2.4 El consenso político	287
3.3 La segunda etapa: Suma, Gestión Tributaria Diputación Provincial de Alicante (1994-1999).....	290
3.3.1 La caracterización de la fase de crecimiento.....	290
3.3.2 El reconocimiento del modelo de <i>Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante</i>	301
3.4 La tercera etapa: la madurez de Suma Gestión Tributaria de la Diputación de Alicante (2000-2013)	304
3.4.1 Las pautas generales de la madurez organizativa	305
3.4.2 Los indicadores de la madurez organizativa de <i>Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante</i>	306
3.5 Las pautas para evitar el declive de una organización	320

CAPÍTULO IX. LAS FUNCIONES Y LAS COMPETENCIAS DE SUMA.....	331
1. Las competencias delegadas.....	331
1.1 Las competencias delegadas por los Ayuntamientos de la Provincia	332
1.1.1 En lo que respecta a los impuestos de carácter municipal	332
1.1.2 En lo que respecta a las tasas.....	333
1.1.3 En cuanto a las sanciones por infracciones a la ley de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.....	334
1.1.4 Las sanciones administrativas	334
1.1.5 Las contribuciones especiales	335
1.1.6 El resto de tributos municipales y otros ingresos de derecho público.....	335
1.1.7 La evolución de las competencias por delegación de los Ayuntamientos	336
1.2 Las competencias delegadas por otras administraciones	339
1.2.1 De la Administración General del Estado	339
1.2.2 De la Administración Autonómica.....	341
1.2.3 De las Comunidades de Usuarios de Aguas.....	342
2. Las competencias por ley atribuidas a <i>Suma Gestión Tributaria por la Diputación de Alicante</i>	343
2.1 La gestión recaudatoria de tributos y otros ingresos públicos de la Diputación de Alicante	343
2.2 La banca local y la generación de economías a escala de la provincia	343
3. Otras competencias complementarias	348
3.1 La asistencia y la cooperación técnica a los municipios.....	348
3.2 La generación de sistemas de información geográfica: Geonet Territorial S.A	350
3.3 La colaboración con otras Administraciones Locales o Benchmarking.....	356
3.2.1 Los proyectos de colaboración interadministrativa	359
3.2.1.1. Con el Organismo Autónomo Local de Gestión de Ingresos Públicos (OALGIP) del Ayuntamiento de Majadahonda.....	361
3.2.1.2 Con el Organismo Autónomo Local Valora Gestión Tributaria del Cabildo de Las Palmas de Gran Canaria	363
3.3.2 Los proyectos de formación	369
3.3.3 La elaboración de análisis y estudios.....	370
3.3.4 Las colaboraciones con otras Administraciones Públicas e Instituciones	371
3.4 La atención al contribuyente extranjero	372
3.5 Las medidas para facilitar el pago de tributos	379
3.5.1 El Plan de Pago Personalizado (PPP)	380
3.5.2 Las facilidades para el fraccionamiento de la deuda.....	383
3.5.3 Las facilidades para los aplazamientos de las deudas	385
3.5.4 La segregación de liquidaciones de ingreso directo del IBI	387
CAPÍTULO X. LA ESTRUCTURA DE SUMA	389
1. La configuración estructural de las organizaciones innovadoras	389
1.1 La innovación administrativa como adhocracia	389
1.2 Las características del modelo en red	394
2. Los parámetros de diseño: la organización de <i>Suma Gestión Tributaria</i>	396
2.1 Los órganos de gobierno	396
2.1.1 El Consejo Rector.....	396
2.1.2 El Presidente y el Vicepresidente	399
2.2 Los órganos de Dirección y Administración	401
2.2.1 El Director del Organismo Autónomo	401
2.2.2 El Comité de Dirección (la Dirección)	403
2.3 La estructura administrativa departamental y territorial	405
2.3.1 La estructura orgánica	405
2.3.2 La descentralización del servicio centralizado a través de red de oficinas	410
2.4 Los órganos de consulta	411
2.5 Las partes básicas de la organización.....	412
2.6 Suma Gestión Tributaria como adhocracia	414
CAPÍTULO XI. LA POLÍTICA DE PERSONAL DE SUMA	419

1. La gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas.....	419
1.1 Las tendencias de la gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas.....	422
1.2 Algunas propuestas para la gestión estratégica de recursos humanos.....	427
2. La gestión de las personas en Suma Gestión Tributaria.....	432
2.1 La planificación estratégica.....	433
2.2 La formación.....	448
2.3 La evaluación del rendimiento.....	455
2.4 La igualdad de oportunidades y la conciliación entre la vida familiar, personal y laboral.....	462
2.4.1. La igualdad de oportunidades.....	462
2.4.2. La conciliación de la vida familiar, personal y laboral.....	466
2.5 La descentralización.....	468
CAPÍTULO XII. LA TECNOLOGÍA APLICADA A SUMA Y A LA GESTIÓN TRIBUTARIA.....	471
1. La situación del desarrollo tecnológico en el entorno tributario.....	471
2. Los beneficios de los servicios electrónicos tributarios.....	478
3. Los objetivos que persiguen los servicios electrónicos tributarios.....	481
4. La aplicación del desarrollo tecnológico en <i>Suma Gestión Tributaria</i>	487
4.1 Las TICS aplicadas a la mejora de atención al contribuyente/ciudadano.....	488
4.1.1 La tecnología aplicada a que la atención presencial sea igual, rápida y eficiente, para cualquier contribuyente de la provincia de Alicante.....	488
4.1.2 La tecnología aplicada a la atención no presencial, telemática o asistida.....	490
4.1.2.1 El análisis de la página Web: http://www.suma.es/	490
4.1.2.2 La Oficina Virtual.....	501
4.1.2.3 El Call Centre o Centro de Atención al Usuario (CAU).....	506
4.2 La tecnología aplicada al funcionamiento interno.....	508
4.2.1 La gestión de la comunicación interna (Intranet).....	508
4.2.2 El sistema integrado de gestión tributaria (Gesta).....	511
4.2.3 El sistema integrado de cartografía digital.....	516
4.3 La tecnología aplicada a los Ayuntamientos (Gestonet).....	517
4.4 Las características de la madurez del gobierno electrónico en Suma.....	520
CAPÍTULO XIII. LA CALIDAD EN LA ORGANIZACIÓN.....	525
1. El panorama de la calidad en las Administraciones Públicas.....	525
1.1 Las Cartas de Servicio.....	529
1.2 La promoción de la autoevaluación.....	534
1.3 Los incentivos de los premios a la calidad.....	538
2. La cultura de la calidad en Suma Gestión Tributaria.....	540
2.1 El análisis de la Carta de Servicios.....	540
2.2 La promoción de la autoevaluación hacia el objetivo de la mejora continua.....	547
2.3 Los premios y reconocimientos concedidos a Suma.....	554
PARTE III. LAS ENCUESTAS Y LAS ENTREVISTAS REALIZADAS.....	557
CAPÍTULO XIV. EL TRABAJO DE CAMPO: LAS PERSPECTIVAS SOBRE LA GESTIÓN TRIBUTARIA Y LA RECAUDACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LA PROVINCIA DE ALICANTE.....	559
1. El cuestionario presentado a los Ayuntamientos sobre <i>Suma Gestión Tributaria Diputación Provincial de Alicante</i>	559
2. Las principales conclusiones de las respuestas de los Ayuntamientos.....	566
2.1 La descripción de las unidades a encuestar.....	566
2.2 La ficha técnica de la encuesta.....	569
2.3 La descripción de la muestra.....	569
2.4 Los resultados de la encuesta.....	573
CAPÍTULO XV. LAS ENTREVISTAS REALIZADAS A LOS DIRECTORES DE SUMA GESTIÓN TRIBUTARIA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE (1993-2014).....	593
1. La Justificación de la realización de la entrevista a las élites.....	593
2. Los resultados de las entrevistas.....	597

2.1 El diseño del cuestionario	597
2.2. La entrevista a D. Manuel de Juan Navarro	601
2.3. La entrevista a D. José López Garrido.....	605
2.4. La entrevista a D. José Trigueros Sellés.....	610
2.5. La entrevista a D. Fernando Plaza González.....	615
2.6. La entrevista a D. Antonio Mira-Perceval Pastor	618
3. Las principales conclusiones de las entrevistas realizadas	624
4. El análisis de los resultados de las encuestas y las entrevistas realizadas.....	627
PARTE IV. LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES Y LAS PERSPECTIVAS PROPUESTAS	629
CAPÍTULO XVI. LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES DE ESTE ESTUDIO O INVESTIGACIÓN	631
CAPÍTULO XVII. LAS PRINCIPALES PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS	655
PARTE V. BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS	663
V.1. PRINCIPALES ABREVIATURAS UTILIZADAS	665
V.2. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y BIBLIOGRAFÍA BÁSICA CONSULTADA.....	667
V.3 MEMORIAS Y DOCUMENTOS RELEVANTES DE SUMA CONSULTADOS	715
V.4. ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS.....	721

