

LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA LOCAL EN
ESPAÑA: EL CASO DE SUMA GESTIÓN TRIBUTARIA DE LA
DIPUTACIÓN DE ALICANTE

LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA
LOCAL EN ESPAÑA: EL CASO DE SUMA GESTIÓN
TRIBUTARIA DE LA DIPUTACIÓN DE ALICANTE

Irene Belmonte Martín

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID, 2016

Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

BELMONTE MARTÍN, Irene

La modernización de la gestión tributaria local en España : el caso de Suma Gestión Tributaria de la Diputación de Alicante / Irene Belmonte Martín. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2016. – 268 p. ; 24 cm. – (Colección MONOGRAFÍAS)

Bibliografía: p. 235-260

Índices

ISBN 978-84-7351-557-3 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-558-0 (formato electrónico). – NIPO 635-16-055-2 (formato papel). – NIPO 635-16-056-8 (formato electrónico)

1. Administración local-España. 2. Impuestos-España. I. Instituto Nacional de Administración Pública (España). V. Título. VI. Serie

336.221.4(460):352

336.221.4(460.315):352

Primera edición: noviembre 2016

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7351-557-3 (formato papel) 978-84-7351-558-0 (formato electrónico)

NIPO: 635-16-055-2 (formato papel) 635-16-056-8 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-37453-2016

Preimpresión: Contenidos y Proyectos ISLIZ

Impresión: Ulzama Digital

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

A mis padres: Pepe y Dori.

A mis hijos: Irene, Teresa y Fermín.

AGRADECIMIENTOS

Ante todo, quisiera advertir al lector y lectora que la brevedad de este apartado dedicado a los agradecimientos, no es para nada ilustrativa de su importancia, pues el apoyo, la ayuda y la inspiración de muchas personas han sido determinantes para concluir este trabajo. Aunque sólo les dedique aquí unas palabras, su mérito y mi agradecimiento van mucho más allá.

En primer lugar, dejo constancia de mi gratitud al Instituto Nacional de Administración Pública y al tribunal de evaluación de los premios para tesis doctorales 2015, por el reconocimiento a este modesto proyecto investigación en el que tanto esfuerzo e ilusión he invertido, al serme concedido el segundo accésit. Este galardón ha supuesto para mí algo más que una alegría inesperada, pues es una oportunidad y un respaldo para continuar trabajando sobre un asunto que considero primordial para los gobiernos y las administraciones públicas locales, tratando de contribuir humildemente a la información que de ellos tenemos.

Mi reconocimiento al director de mi tesis doctoral, el profesor José Manuel Canales Aliende, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante, por la confianza que siempre me ha dispensado y por su infatigable energía para dotar de un mayor rigor científico y académico a cuantas actividades emprendo.

Gracias a las personas que integraron el Tribunal de tesis doctoral, el profesor Juan Carlos González Hernández y las profesoras Patricia Barbadillo Griñán y Mercedes Ortiz García, de las universidades de Alcalá, Carlos III de Madrid y de Alicante respectivamente, por su esfuerzo de leer, analizar, valorar y enriquecer con sus sugerencias, siempre sagaces y apropiadas, esta investigación. Además de su interés en la difusión del trabajo y su proximidad para debatir algunas cuestiones académicas.

Es imposible omitir en este apartado de agradecimientos a Antonio Mira-Perceval, principal ideólogo y promotor de Suma Gestión Tributaria de la

Diputación Provincial de Alicante, que presidió en su día, sin el que este organismo no hubiera sido lo que es. Pero también mi reconocimiento agradecido por su accesibilidad para explicarme de manera clara y exhaustiva, la idiosincrasia del modelo y su enorme generosidad para compartir no sólo sus reflexiones sino revisar y corregir todas mis incógnitas.

Asimismo, tengo que destacar la ayuda de todos los directores de *Suma Gestión Tributaria* que han estado en el cargo durante el dilatado tiempo que me ha llevado este trabajo por las facilidades, apoyo y disponibilidad que en todo momento me han dispensado. Colaboración excepcional, que no encuentro palabras para describir, de lo mucho que ha excedido la posición de su cargo.

No puedo menos que añadir más que merecidamente en este apartado al personal de Suma Gestión Tributaria y al de la Diputación Provincial de Alicante, que han compartido conmigo sus experiencias y conocimientos así como sus diligentes y útiles consejos siempre que los he necesitado. Son muchas las personas, que anónimamente, con su buen hacer y profesionalidad dotan de excelencia el servicio público que tanto demanda la ciudadanía.

Por todo ello, a todas las personas que se dedican a la gestión tributaria local, gracias por el tiempo precioso que me han dedicado.

En el plano académico, debo incluir también a mis colegas tanto de la Universidad Miguel Hernández (en la que desarrollo mi labor profesional) como de la Universidad de Alicante (bajo cuya tutela se ha desarrollado mi investigación principal). Desde distintas disciplinas y perspectivas, me han ayudado a completar y mejorar mi labor, con su ejemplo académico unos, por su apoyo otros, pero a todos gracias por mantenerme atenta y despierta.

A mis queridos amigos y amigas, por entenderme y por compartir conmigo los desvelos de este estudio durante el tiempo de su desarrollo, y que aun así no han dejado de sorprenderme por el interés que he conseguido despertarles.

Gracias a mi familia. A mi padre por transmitirme su experiencia académica y su formación humanística. De mi madre recuerdo su constancia y fuerza de voluntad. A mis hijos, por su curiosidad e incondicional comprensión. Y a mis hermanos, primos y tíos, por responder más allá de lo que esperaba siempre que los he necesitado.

Gracias a todas las personas que me acompañáis en esta travesía vital y académica por ayudar a esforzarme en tratar de ser mejor cada día.

Índice

Abreviaturas	19
Introducción	21
Prólogo	27

Parte I

El planteamiento general de la modernización

Capítulo I. La modernización de la Administración pública	31
1. El escenario del fenómeno modernizador: las transformaciones de su entorno	31
1.1. Las transformaciones sociales y tecnológicas	33
1.2. Las transformaciones económicas	37
1.3. Las transformaciones políticas	42
2. Las trayectorias de modernización y reforma de las Administraciones públicas	44
3. La Nueva Gestión Pública	50
4. La teoría de la gobernanza	56
4.1. La gobernanza como gestión de redes	58
4.2. Abandono del concepto de control por el de influencia del Estado	60
4.3. Las colaboraciones o partenariados público-privados (PPP) ..	62
4.4. La multidisciplinariedad	54

Capítulo II. La modernización de la Administración local en España. .	65
1. Los condicionantes de la modernización administrativa local	65
2. La caracterización de la Administración local española	70
2.1. La fragmentación de las Administraciones locales	70
2.2. La Administración local en el Estado de las autonomías	75
2.3. La autonomía local reconocida en diferentes textos legales . .	79
2.3.1. La Carta Europea de la Autonomía Local	79
2.3.2. El pacto local	80
2.3.3. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local	81
3. Hacia una nueva reforma local: la racionalización y la sostenibili- dad	82

Parte II

La Administración tributaria local en España

Capítulo III. La modernización de la Administración tributaria local en España	89
1. La situación previa: del Estado al municipio y la delegación supra- municipal	89
2. El modelo de delegación de las competencias tributarias	93
2.1. El planteamiento general	93
2.2. El marco político y administrativo	98
2.2.1. El servicio público centralizado	101
2.2.2. El organismo autónomo local	101
2.2.3. La colaboración de empresas externas en la prestación de los servicios tributarios	103
2.3. Las características de los organismos autónomos	105
3. La decisión del modelo de delegación en las diputaciones provin- ciales	108
3.1. Tratando de aclarar la cuestión	108
3.2. El marco legal	110
3.3. El tratamiento de la información	112
3.4. Los recursos humanos	113

3.5. La capacidad económica y financiera	114
3.6. La relación con la persona-contribuyente	115
3.7. La jurisdicción territorial para los embargos	116
3.8. La estabilidad del ente recaudador	117
3.9. La Administración general, las entidades financieras y los colegios profesionales	117
3.10. Una breve recapitulación sobre la decisión de delegar las com- petencias tributarias	121
Capítulo IV. La delegación de competencias de gestión tributaria y recaudación a las diputaciones provinciales y otros entes públicos de ámbito territorial superior	121
1. Una mirada a la gestión tributaria local por provincias	121
2. El panorama de la gestión tributaria local en España	125
Capítulo V. La configuración del sistema tributario municipal	133
1. El diseño de los ingresos locales	133
2. La complicada relación entre ingresos y gastos públicos locales . .	138
3. La distribución de los recursos de las Haciendas locales	140
4. A modo de epílogo sobre los ingresos tributarios locales	147
Capítulo VI. El planteamiento original de la gestión tributaria local en la provincia de Alicante	153
1. Los servicios de Recaudación de Contribuciones e Impuestos del Estado (1984-1987)	153
2. El Servicio Provincial de Recaudación de la Diputación Provincial de Alicante (1987 a 1990)	154
3. El Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria (1990- 1993)	158
4. La gestión del cambio hacia una nueva cultura corporativa	164
4.1. El enfoque del liderazgo	167
4.2. La flexibilidad	167
4.3. La imagen corporativa	169
4.4. El consenso político	171

Capítulo VII. El estudio de Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante	173
1. Los parámetros de diseño: la organización de Suma Gestión Tributaria	173
1.1. Los órganos de gobierno	173
1.1.1. El consejo rector	173
1.1.2. El presidente y el vicepresidente	174
1.1.3. El órgano consultivo	175
1.2. Los órganos de dirección y administración	175
1.2.1. El director del organismo autónomo	175
1.2.2. La dirección	176
1.3. La estructura administrativa departamental y territorial	176
1.3.1. La estructura orgánica	176
1.3.2. La descentralización del servicio centralizado a través de la red de oficinas	177
1.3.3. Las partes básicas de la organización: Suma Gestión Tributaria como adhocracia	178
2. Las funciones y las competencias de Suma	180
2.1. Las competencias delegadas	181
2.2. Las competencias por ley atribuidas a Suma Gestión Tributaria por la Diputación de Alicante	186
2.3. Otras competencias complementarias	188
3. La política de personal en Suma Gestión Tributaria	197
3.1. La planificación estratégica	198
3.2. La política de formación	200
3.3. La evaluación del rendimiento	201
3.4. La igualdad de oportunidades	202
3.5. La descentralización	203
4. La tecnología aplicada en Suma Gestión Tributaria	203
4.1. Las TIC aplicadas a la mejora de la atención a la persona/ contribuyente	204
4.1.1. La tecnología aplicada a que la atención presencial sea igual, rápida y eficiente, para cualquier contribuyente de la provincia de Alicante	204
4.1.2. La tecnología aplicada a la atención no presencial, telemática o asistida	205

ÍNDICE

4.2. La tecnología aplicada al funcionamiento interno	208
4.2.1. La gestión de la comunicación interna (Intranet)	208
4.2.2. El sistema integrado de gestión tributaria (Gesta)	209
4.2.3. El sistema integrado de cartografía digital.	210
4.3. La tecnología aplicada a los ayuntamientos (Gestanet).	211
4.4. Las características de la madurez del gobierno electrónico en Suma	212
5. La cultura de la calidad en Suma Gestión Tributaria	215
5.1. El análisis de la carta de servicios	215
5.2. La promoción de la autoevaluación hacia el objetivo de la mejora continua	217
5.3. Los premios y reconocimientos concedidos a Suma	218
Conclusiones generales	221
Perspectivas y propuestas	229
Bibliografía consultada y referencias	235
Memorias y documentos relevantes de Suma consultados	261
Índice de tablas y figuras	265