

# PROGRAMA **PARTNERS** 7

Colaboración  
público-privada en  
la gestión tributaria  
municipal. El caso CGI

Anna Tarrach  
Roger Sunyer

# PROGRAMA **PARTNERS**

## Colaboración público-privada en la gestión tributaria municipal. El caso CGI

### Programa PARTNERS

Director: Albert Serra

Directora asociada: Mónica Reig

### Editores:

Albert Serra

Mónica Reig

### Colaboración público-privada en la gestión tributaria municipal. El caso CGI Barcelona, núm. 7.

© 2012 ESADE. Av. de Pedralbes, 60-62  
08034 Barcelona

ISBN: 978-84-88971-65-4

La serie de Relatos Programa PARTNERS es una colección de textos sobre cooperación público-privada, del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública (IGDP).  
[www.esade.edu/igdp](http://www.esade.edu/igdp)

Depósito legal B-27998-2012

### Agradecimientos:

Ramón Solé, director general de CGI

Esteban González, concejal de Hacienda de Granadilla de Abona

Salvador Delgado, alcalde de Tuineje

Ignacio Ayguavives, tesorero del Ayuntamiento de Mislata

Montserrat Iglesias, tesorera del Ayuntamiento de O Carballiño

## Sumario

<b>Presentación</b>	7
<b>Resumen ejecutivo</b>	11
El contexto: la financiación municipal en España	11
Marco conceptual de la colaboración público-privada	13
El modelo de colaboración público-privada de CGI	15
Factores de éxito y principales obstáculos	16
Aportación de valor a los municipios: aprendizajes para la gestión pública local	
<b>1 El contexto: la financiación municipal en España</b>	19
1.1 Antecedentes	19
1.2 Estructura tributaria inicial	21
1.3 La Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local	22
1.4 La Ley 39/1988, reguladora de las haciendas locales	23
1.5 La Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988	27
1.6 Debilidades de la financiación local	30
<b>2. Marco conceptual de la CPP</b>	31
2.1 El nuevo escenario de la gestión pública en el siglo XXI	31
2.2 Creación de valor público	32
2.3 Privatización, desregulación y CPP	34
2.4 Mecanismos de gobernanza y tipos de cooperación	36
2.5 La CPP para la gestión tributaria en el ámbito local	41
2.5.1 Concepto de gestión tributaria	41
2.5.2 Cooperación público-privada y gestión tributaria	42
<b>3. El modelo de colaboración público-privada de CGI</b>	45
3.1 Origen de CGI	45
3.2 Definición de la empresa	50
3.2.1 Misión	52
3.2.2 Visión	52
3.2.3 Valores	52
3.3 Modelos de negocio en la aplicación de tributos	53
3.3.1 Aplicación integral de los tributos	54

3.3.2	Inspección	54	4.3	Acuerdos, marco tributario y prioridades	71
3.3.3	Mantenimiento catastral	55	4.4	Implementación y asignación de recursos	71
3.3.4	Recaudación ejecutiva	55	4.5	Producción y operaciones	72
3.3.5	Tramitación de denuncias y sanciones	56	4.5.1	Informática	73
3.4	Modelos de colaboración de CGI	56	4.5.2	Atención presencial al contribuyente	74
3.4.1	Modelo CPP de corresponsabilización	57	4.5.3	Atención telefónica al contribuyente	74
3.4.2	Modelo CPP de franquicia con asunción de servicios complementarios	58	4.5.4	Resoluciones	75
3.5	Elementos clave de gestión del modelo CGI	58	4.5.5	Ejecutiva	75
3.5.1	Aplicación de los tributos, basada en TAO	59	4.5.6	Tramitación de denuncias y sanciones	75
3.5.2	Apuesta por la innovación tecnológica	60	4.5.7	Generación de nuevos cargos	76
3.3.3	Un equipo de trabajo capacitado y motivado	60	4.6	Actos de autoridad	78
3.5.4	Compromiso en el cumplimiento de la LOPD	61	4.7	Defensa jurídica	79
3.5.5	Control de gestión y política de calidad innovadoras	62	4.8	Control	79
3.6	Modelo organizativo	63	4.8.1	Cuadros de mando	80
3.6.1	Dirección general	64	4.8.2	Observatorios	81
3.6.2	Direcciones territoriales	64	4.8.3	Memorias	83
3.6.3	Direcciones técnicas	64	4.9	Evaluación	83
3.6.4	Proyectos	64	<b>5. Factores de éxito y principales obstáculos</b>		<b>85</b>
3.6.5	Equipos especializados (EE)	65	5.1	Principales barreras a la CPP en colaboración tributaria	85
3.7	Elementos clave de éxito del modelo CGI	65	5.1.2	Asimetría informática	86
3.7.1	Adaptabilidad del modelo CGI a las necesidades de los municipios	65	5.1.3	Mercado con poca movilidad del cliente	86
3.7.2	Modelo de gestión propio para la aplicación de los tributos	65	5.1.4	Resistencia al cambio	86
3.7.3	Los valores hacia el equipo	66	5.1.5	Dificultades para innovar	87
3.7.4	Autonomía de gestión	66	5.1.6	Comparativa con la externalización en el sector privado	87
3.7.5	Innovación tecnológica	66	5.1.7	Visión de la CPP como pérdida de control	88
<b>4. Eslabones de la cadena de valor y participación de la parte privada</b>		<b>67</b>	5.2	Factores críticos de éxito	89
4.1	Análisis e identificación de necesidades y demandas	69	5.2.1	Por parte del sector público	89
4.2	Propuesta de ordenanzas, presupuesto de ingresos y objetivos	69	5.2.2	Por parte del sector privado	92
4.2.1	Previsiones de ingresos para el ejercicio siguiente	70	<b>6. Aportación de valor a los municipios: aprendizajes para la gestión pública local</b>		<b>95</b>
4.2.2	Análisis de bonificaciones y exenciones	70	6.1	Mejora de la productividad mediante la incorporación de tecnología	97
4.2.3	Estudios económico-financieros para las tasas	71	6.2	Mejora de la productividad mediante el conocimiento especializado	98

6.3 Aumento de la capacidad para financiar políticas públicas	99
6.4 Mayor flexibilidad para una mejor atención ciudadana	100
6.5 Mayor equidad fiscal	100
<b>Anexo: Municipios en los que CGI ha colaborado en la gestión tributaria</b>	<b>103</b>

## Presentación

La dialéctica entre mercado y Estado ha sido un ámbito de reflexión central en la gobernanza de las sociedades avanzadas, y lo sigue siendo, quizás hoy con más motivo aún debido a la crisis financiera y económica que vivimos. No en vano, la forma en que se ha estructurado esta dualidad ha sido un factor determinante en el diseño de las estrategias empresariales y las políticas públicas y, consecuentemente, en la configuración del sistema socioeconómico.

El Instituto de Gobernanza y Dirección Pública (IGDP) investiga las múltiples vías de relación/cooperación existentes entre los sectores público y privado, independientemente del sector económico al que pertenezcan, como mecanismos capaces de crear valor público para la sociedad. En 2008, el interés en este ámbito se vio fortalecido con la creación del Programa PARTNERS dentro del propio IGDP.

Mediante este programa, ESADE se ha convertido en un espacio idóneo para el diálogo entre las principales instituciones de los distintos sectores de la sociedad. PARTNERS emerge como un punto de encuentro en el que investigar y dar a conocer nuevas formas de colaboración que permitan generar valor público y revisar de manera crítica las ya existentes con la finalidad de mejorar su funcionamiento y el valor social que aportan.

La financiación de las entidades locales —y, en particular, de los municipios— es un tema de plena actualidad. La crisis económica y financiera está afectando las arcas de todas las administraciones públicas, ya que, a la caída de ingresos provocada por el retroceso de la actividad económica —y, muy especialmente, de la inmobiliaria—, hay que añadir el incremento del gasto derivado del aumento de necesidades de los colectivos de población más afectados por la crisis.

Todo esto se ha producido en un contexto en el que el sistema de financiación local lleva años cuestionándose y todavía queda como tarea pendiente de incorporar con decisión a la agenda pública.

El mar de fondo de este debate no oculta la urgencia de ajustar las cuentas municipales para reducir los notables déficits que se han producido en algunos municipios, principalmente en los últimos dos años. La reducción del déficit público puede venir tanto del ajuste de los gastos como del incremento de los ingresos, ya sea por el establecimiento de nuevos impuestos, el incremento de los tipos de los ya existentes o la mejora de la gestión tributaria (mejor gestión, lucha contra el fraude, etc.).

Por otra parte, el minifundismo municipal que caracteriza la organización territorial en España presenta un obstáculo añadido para la capacidad de gestión de algunos municipios, tanto por el lado del gasto como por el del ingreso. Las mejoras en la eficiencia del gasto son ciertamente complicadas en administraciones pequeñas, en las que, sin duda, se podría ganar eficiencia con un simple cambio de escala en las operaciones. La bibliografía económica y de gestión pública ha dedicado parte de su investigación a las ventajas de la externalización del gasto público frente a la producción propia en determinados supuestos. En cambio, ha dedicado poca atención a la externalización de las funciones relacionadas con los ingresos.

El relato de CGI analiza un caso de CPP en servicios administrativos para la aplicación de estrategias de colaboración público-privada en la gestión de los tributos locales. Su lectura debería permitir avanzar en el conocimiento de la CPP y de sus múltiples variantes en el ámbito de la gestión. Se trata de calificar una experiencia que, sin haberse generalizado, sí ha empezado a introducirse en el ámbito de la gestión tributaria local. Nos parece oportuno, una vez más, reflexionar sobre la compatibilidad del servicio tributario con su gestión por parte del sector privado; sobre los espacios y los servicios de la Administración tributaria en los que puede darse entrada a la colaboración privada; sobre cómo pueden afrontarse los procesos de CPP en este ámbito, y sobre la definición de los parámetros en que se

desarrollará la CPP en la gestión tributaria. Estas son las cuestiones que se pretenden tratar en el relato de la experiencia de CGI, con la convicción de que este contribuirá al tan necesario desarrollo de la CPP en el contexto actual.

**Albert Serra**

Director del Programa PARTNERS

Director del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública

**Mónica Reig**

Directora asociada del Programa PARTNERS

# Resumen ejecutivo

## El contexto: la financiación municipal en España

Después de años con un tipo de organización eminentemente centralista, la Constitución de 1978 sentó los cimientos de un Estado más descentralizado que reconocía la autonomía local de los ayuntamientos, así como la necesidad de una financiación suficiente que les permitiera administrarse con éxito de acuerdo con sus propios intereses<sup>1</sup>. Sin embargo, la declaración formal de los principios de la Administración local contrastaba con una realidad todavía anclada en la vieja Administración. La evolución de las demandas sociales y el incremento de la capacidad de gestión de los municipios y de su cartera de servicios ponen en evidencia la insuficiente financiación de los mismos, lo cual motiva la creación de una normativa propia al respecto y sus sucesivas reformas.

Vista en perspectiva, la evolución de la financiación municipal en España muestra cierta falta de reconocimiento del papel fundamental de los gobiernos locales en la provisión de servicios públicos en un estado de bienestar moderno. Asimismo, se puede constatar que, a lo largo de estos treinta años, el gasto corriente ha ido creciendo, especialmente en aquellos ámbitos de gestión local asociados estrechamente a las competencias autonómicas, lo que ha generado una importante debilidad económico-financiera vinculada a la proliferación de actividades y servicios no obligatorios que han ido lastrando, hasta situaciones extremas, los presupuestos municipales. También puede constatarse cierta inadecuación entre sistema actual de imposición local y

<sup>1</sup> Basado en Esteban M.; y Sánchez, J.: “Una propuesta de financiación municipal”, en *Papeles de Trabajo*, nº 28.- Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2007.

la nueva filosofía que vincula la financiación local a la prestación de servicios personales —por lo que exige una mayor aproximación entre la fiscalidad local y determinadas variables económicas como la renta y el consumo—, frente a otro modelo de financiación local basado en la imposición sobre la propiedad que vincula la prestación de servicios locales al patrimonio inmobiliario de la ciudadanía. Finalmente, podemos citar la falta de un modelo financiero general adecuado que responda a las distintas realidades y situaciones municipales.

A estas debilidades, de carácter más estructural, pueden añadirse aquellas que se han manifestado a partir del contexto actual de crisis económica y que, lógicamente, afectan o pueden afectar al modelo de financiación local en forma de restricciones más o menos coyunturales. Entre ellas se incluyen, más concretamente, la incertidumbre que se ha creado sobre el modelo de financiación del Estado a raíz de la crisis, y la cuestión de las competencias, tanto autonómicas como municipales.

## Marco conceptual de la colaboración público-privada

La gestión pública ha llegado a los sistemas político-administrativos contemporáneos para quedarse<sup>2</sup>. Su irrupción responde a necesidades ineludibles de adaptación de los Gobiernos y las organizaciones del sector público a entornos nuevos y cambiantes.

Un proceso de renovación de esta naturaleza produce, inevitablemente, cierta desorientación y controversia. Sin embargo, las turbulencias que caracterizan el debate actual sobre la ética del servicio público se deben a la crisis del discurso burocrático y a la dificultad para metabolizar los valores emergentes y construir los nuevos equilibrios. Sin duda, la experiencia de CGI es un buen ejemplo de ello, al plantearse la colaboración público-privada en un ámbito como el de la gestión tributaria que, como ya hemos señalado, resulta especialmente sensible.

Por ello, parece pertinente recordar que el objeto último de la Administración pública es la maximización de la creación de valor público. La gestión pública se diferencia de la acción privada en que, para la primera, el objetivo de su actuación (y, por tanto, el resultado de la misma) se define por una voluntad de producir cambios en la realidad social, económica, política y/o territorial. Los servicios, normas, valores o modelos de comportamiento culturales, sociales o políticos producidos solo adquieren valor público en la medida en que impactan y provocan en la realidad social cambios encaminados en la dirección adecuada (*outcomes*).

La gestión de los tributos y las exacciones públicas puede ser realizada de forma directa por los propios ayuntamientos y sus respectivas haciendas locales. Sin embargo, también se puede llevar a cabo mediante una colaboración público-privada, solicitando para algunas funciones de gestión tribu-

<sup>2</sup> Basado en Francisco Longo, Director del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE, en Longo, F.: "La gestió pública com a gestió de valors", en Longo, F.; y YSA T.: *Els escenaris de la gestió pública del segle XXI*. - Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2008.

taria la asistencia y colaboración de una empresa privada para que preste servicios de asesoría, consultoría o informática y actúe de soporte de dicha gestión tributaria. Por lo tanto, habitualmente, la propuesta de colaboración público-privada se basa en la contratación de servicios de colaboración para la gestión de los tributos y las exacciones públicas de los municipios. Dichos servicios suelen incluir actividades de apoyo a las haciendas locales en el ejercicio de sus funciones de recaudación voluntaria, gestión ejecutiva e inspección tributaria, así como colaboración en la gestión del censo, la elaboración y el mantenimiento del catastro, y la emisión de notificaciones —además de otros servicios accesorios relacionados con los anteriores, siempre que no impliquen ejercicio de autoridad ni custodia de fondos públicos—. Esta colaboración pretende conseguir una mayor eficacia en el cobro de recibos y liquidaciones de los tributos, precios públicos y demás recursos de derecho público municipales, imprescindibles para financiar la prestación de servicios públicos en el ámbito local.

En una dinámica de colaboración público-privada no se trata de perpetuar los estereotipos según los cuales las organizaciones privadas son más eficaces (prestan servicios de mayor calidad) y más eficientes (resultan más económicas) mientras que las organizaciones públicas están desprovistas de talento y de la capacidad de ser eficientes. En este tipo de procesos ambos sectores aportan lo mejor de cada uno. La prestación de unos servicios a la sociedad con mayor calidad y menores costes dependerá tanto del buen hacer de la empresa privada como del control, el seguimiento y la gestión que ejerzan los organismos públicos sobre esa colaboración. El *management* público se erige como un elemento fundamental para que el sistema funcione correctamente. Por otro lado, este tipo de dinámicas muestra evidentes diferencias con la privatización, por lo que en ningún caso puede confundirse la colaboración público-privada con los procesos de privatización. Privatizar es abandonar cualquier tipo de responsabilidad pública directa sobre un servicio o actuación que hasta el momento era responsabilidad de la Administración. En la colaboración público-privada tanto el servicio como la responsabilidad (su planificación, control y evaluación) continúan siendo públicos, por lo que se configura un *management* de corte relacional, en el que la Administración planifica, dirige y controla, y las organizaciones privadas gestionan los servicios públicos.

## El modelo de colaboración público-privada de CGI

En el año 1968, Ramón Solé Vilanova, actual director general de la empresa Coordinadora de Gestión de Ingresos, S.A. (CGI), era todavía estudiante de bachillerato cuando empezó a introducirse profesionalmente en el campo de la informática. Poco después inició sus estudios en Ciencias Económicas y Empresariales y empezó a intuir las posibilidades del tratamiento de la información como soporte y herramienta fundamental para el economista, unas posibilidades que más tarde comenzaría a llevar a la práctica. El nacimiento de CGI se sitúa en el año 1998. Inicialmente, la aportación mayoritaria de capital era del banco BBVA, pero en 2003 la empresa pasó a manos de Solé.

CGI se define como una empresa líder en España en colaboración tributaria y recaudatoria para las Administraciones locales. Surgió de la necesidad de diferenciar la actividad de desarrollo e implantación de software de los servicios de colaboración tributaria.



El modelo de negocio de CGI se fundamenta en una gestión integral soportada por un sistema de información global con un software adecuado y por un equipo capacitado y motivado que se asigna al proyecto.

La empresa está organizada en proyectos estructurados mediante una dirección territorial y varias direcciones técnicas con sus respectivos equipos especializados. Cada proyecto o equipo especializado se corresponde con un centro de beneficio. Los centros de beneficio se evalúan según su margen de contribución en relación al volumen de negocio.

### Factores de éxito y principales obstáculos

No existe una normativa de carácter general que impida a la Administración tributaria aumentar su capacidad para impulsar procesos de colaboración público-privada. Sin embargo, existen aún ciertas barreras y prejuicios que dificultan su expansión, como la resistencia al cambio, las dificultades para innovar, la confusión entre privatización y CPP, o la creencia de que la CPP supone una pérdida de control.

En cuanto a los factores de éxito del modelo CGI podemos citar: la adaptabilidad del modelo CGI a las necesidades de los municipios, su modelo de gestión propio para la aplicación de los tributos, los valores que tiene hacia el equipo, la autonomía de gestión, la innovación tecnológica y el propio modelo de retribución

Respecto a los factores críticos de éxito para el desarrollo de procesos de CPP en gestión tributaria, se pueden citar los siguientes: por parte del sector público, la duración de los contratos, la necesidad de recolocar en algunos casos a parte de la plantilla, la protección de datos, la capacidad de *management* público (imprescindible para garantizar la calidad de un proceso de CPP), el *accountability* (mecanismos de rendición de cuentas, responsabilidad y responsabilización), o la ausencia de una conciencia de mercado; por parte del sector privado, la necesidad de comunicar las ventajas de la CPP en la gestión tributaria, la duración de los contratos, la CPP como apuesta estratégica del

municipio, y el desarrollo de una relación de legítima complicidad entre la parte pública y la privada.

### Aportación de valor a los municipios: aprendizajes para la gestión pública local

Impulsar un proceso de colaboración público-privada implica buscar la mejor relación entre los recursos públicos y los servicios prestados, en términos de eficiencia y eficacia. Entre los factores que pueden explicarnos la expansión de la cooperación público-privada en el ámbito de la gestión tributaria pueden citarse: la mejora de la productividad mediante la incorporación de tecnologías o conocimiento especializado, una mayor capacidad para financiar políticas públicas gracias al aumento de la recaudación, una mayor flexibilidad para una mejor atención ciudadana, o la mejora de la equidad fiscal.

El modelo de CPP proporciona a las unidades de fiscalización un mejor control de la actividad. La función pública es idónea para regular la prestación de los servicios pero no siempre es la que puede ejecutarlos con la mayor eficiencia. El modelo de CPP mejora la capacidad financiera de los ayuntamientos y, especialmente, aumenta la equidad fiscal de los ciudadanos.

Vistos estos factores, parece razonable pensar que la colaboración público-privada en el ámbito de la gestión tributaria es una actividad con futuro, pese al escenario actual de crisis o, precisamente, gracias a este contexto.

Para el Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE y para el Programa PARTNERS, la colaboración público-privada es, en estos momentos, un espacio de aprendizaje colectivo que hay que explorar. Debe mejorarse la forma en que se coopera teniendo presente el rol que debe jugar cada sector. Debe producirse una ganancia mutua, una situación *win-win* en la que las respuestas aporten un beneficio recíproco. Cada sector ha de aportar de acuerdo con su propia naturaleza, con su manera de ser: tanto las empresas, como las

organizaciones sociales y los poderes públicos, que deben garantizar el interés general liderando estos complejos procesos. La Administración pública ya no puede ser autárquica y, mucho menos, prepotente, sino que debe potenciar su capacidad de articulación de los recursos disponibles en el territorio, sean públicos o privados, y hacerla mucho más relacional. Esto es algo que también obliga a los poderes públicos a realizar importantes aprendizajes internos. El secreto reside, por tanto, en el aprendizaje, y el propio proceso de aprendizaje tiene valor en sí mismo.

# 1. El contexto: la financiación municipal en España

## 1.1 Antecedentes

Después de años con un tipo de organización eminentemente centralista, la Constitución de 1978 sentó los cimientos de un Estado más descentralizado, dibujando tres escenarios principales: el Estado central, las comunidades autónomas y las Administraciones locales. La Constitución conllevó, por lo tanto, el reconocimiento de la autonomía local de los ayuntamientos, así como la constatación de la necesidad de una financiación suficiente que les permitiera administrarse con éxito de acuerdo con sus propios intereses<sup>3</sup>. La Constitución marca, por tanto, el punto de partida de los ayuntamientos democráticos mediante el establecimiento de una serie de principios:

- **Autonomía**, en el sentido de lo que actualmente conocemos como el principio de subsidiariedad.
- **Descentralización**, como medio para garantizar el conocimiento directo de los problemas por parte de la Administración local y, asegurar, por otro lado, la participación democrática de los ciudadanos.
- **Electividad, representatividad y revocabilidad**, lo que implica el carácter electivo de los distintos órganos colectivos y, por extensión, la subordinación de los cargos técnicos a los cargos políticos democráticamente elegidos.

<sup>3</sup> A partir de Esteban M.; y Sánchez, J.: “Una propuesta de financiación municipal”, en *Papeles de Trabajo*, nº 28.- Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2007..

- **Participación ciudadana.** Este principio debe regir tanto la organización de la Administración municipal como la gestión de los distintos servicios sociales. A partir del mismo se desarrollan los conceptos, aplicados a la vida municipal, de democracia directa, transparencia y autogestión.
- **Suficiencia financiera.** Señalado en el artículo 142 de la Constitución Española, el principio de suficiencia remarca que los municipios, a través de sus propias haciendas locales, deberán disponer de los medios suficientes para poder realizar e implementar las funciones que la propia Ley les atribuye.

Aunque la Constitución establecía el marco conceptual y jurídico para el desarrollo de los primeros ayuntamientos democráticos, bien es verdad que la declaración formal de los principios contrastaba con una realidad todavía anclada en la vieja Administración. La prestación de servicios públicos locales era prácticamente inexistente y, cuando existía, era claramente deficiente.

El proceso de evolución del gobierno local se ha caracterizado en las últimas décadas por una apuesta decidida en ámbitos de acción local de gobierno que habían quedado claramente dañados después de las cuatro décadas de franquismo. Se pueden identificar cuatro etapas de evolución según la prioridad central de los gobiernos locales en cada momento, lo cual no quiere decir que hayan dejado de lado las otras áreas de actuación<sup>4</sup>:

- **Primeros gobiernos** locales democráticos: apuesta por la actualización y mejora de los servicios urbanos básicos (movilidad, residuos, ciclo del agua, limpieza).
- **Segunda etapa:** política de desarrollo urbanístico, construcción y reconstrucción de la ciudad (urbanismo, recuperación de la “ciudad vieja”, integración y mejora de los barrios periféricos, plazas y peatonalización, equipamientos, edificios singulares, mejora de la calidad de la vivienda, grandes equipamientos y nuevas vías para la movilidad).

<sup>4</sup> Serra, A. 2011 (material inédito).

- **Tercera etapa:** convivencia, cohesión y servicios para las personas. Gestión de la proximidad (cultura, deporte y, sobre todo, salud, educación, guardería, enseñanzas artísticas y servicios sociales). Una apuesta inequívoca por todo aquello que hace referencia a los servicios a las personas, con especial énfasis en la calidad y a la proximidad.
- **Cuarta etapa y futuro:** adopción de una visión de municipio, de ciudad, de desarrollo local orientada a concebir la ciudad y el nivel territorial local como un sistema integral y articulado de producción, de consumo, de creación de conocimiento y de convivencia con identidad propia y capacidad para hacer frente a los retos que plantea la crisis y el cambio de modelo productivo y de consumo, una vez acabada la época del dinero fácil y el crecimiento especulativo.

Los nuevos tiempos marcan nuevas prioridades para el gobierno local que requieren principalmente la potenciación de la actividad económica y la creación de empleo, la protección social y económica y, finalmente, el mantenimiento de la calidad urbana. Para lograr estos retos habrá que asegurarse de que las dimensiones económica, financiera y organizativa sean óptimas, y es ahí donde la gestión tributaria adquiere un papel aún más primordial, si cabe.

No obstante, volvamos ahora a la etapa inicial y a las dificultades con las que se encontraban los primeros ayuntamientos democráticos.

## 1.2 Estructura tributaria inicial

El déficit general en prestación de servicios de los primeros ayuntamientos coincidía con la escasez de recursos financieros. El crecimiento exponencial de las expectativas de los ciudadanos contrastaba con la precariedad con la que se encontraban sus estructuras, tanto en lo relativo a las bases legales de actuación, como al capital humano. Esto era especialmente grave por la ausencia de personal suficientemente cualificado para asumir la prestación de servicios y atender las nuevas necesidades que iban surgiendo.

Hasta 1978 España no disponía de una fiscalidad asimilable a los modelos imperantes en el continente europeo. Por aquel entonces, el modelo fiscal del Estado se fundamentaba en un conjunto de impuestos de productos. En consecuencia, los municipios recibían un porcentaje de participación en los tributos del Estado. Concretamente, el porcentaje se aplicaba a la recaudación de las contribuciones territorial urbana (CTU) y rústica y pecuaria (CTR), del impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal, del impuesto industrial, y del impuesto sobre el lujo de gravamen de la tenencia y disfrute de automóviles. De forma paralela, los municipios gestionaban sus propios ingresos: radicación, solares, incremento del valor de los terrenos, circulación de vehículos, publicidad y gastos suntuarios.

A partir de 1978, una vez realizada la reforma de la Hacienda pública, el Estado convirtió en impuestos municipales la CTU, la CTR y las licencias fiscales de profesionales y artísticas (antiguo impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal), y de actividades comerciales e industriales, aunque la potestad normativa de estos tributos continuaba siendo competencia estatal.

La evolución de las finanzas locales empeoró hasta límites insostenibles en 1983. Para contener la situación, el Gobierno tuvo que adoptar medidas de carácter urgente, que se incorporaron a la [Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales](#). Con esta Ley se pretendía sanear la situación financiera de los municipios, al menos de forma provisional, hasta que se concretara la reforma y modernización de las corporaciones locales.

No obstante, la legislación básica del régimen local no llegó hasta 1985, aunque todavía hubo de esperar a 1988 para que se regulara su sistema de financiación.

### 1.3 La Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local

---

La [Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#), y la [Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales](#), aportaron consistencia y homogenei-

dad a un sistema que había visto crecer el gasto, especialmente en las capitales de provincia, debido a la urbanización de la población española y a la necesidad de articular el crecimiento de los municipios con criterios de racionalidad y modernidad<sup>5</sup>.

La [Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#), (LBRL) enumera en su artículo 25 las materias en que el municipio deberá ejercer sus competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas,

Asimismo, esta Ley reconocía en su artículo 26 que los municipios, por sí mismos o bien asociados, debían prestar, en todo caso, una serie de servicios, algunos comunes a todos los municipios y otros determinados en función de la población de hecho de los mismos

### 1.4 La Ley 39/1988, reguladora de las haciendas locales

---

Para financiar todas estas atribuciones que la LBRL otorgaba a los ayuntamientos, estos contaban con una serie de recursos financieros que venían definidos en la otra gran Ley que completaba el marco legal municipal: la [Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales](#), (LRHL).

La citada Ley, complementaria de la Ley de bases, tenía por objeto la efectiva realización, desde un punto de vista material, de los principios de autonomía y suficiencia financiera mencionados anteriormente y recogidos asimismo en la propia LBRL.

El principio de autonomía, referido al ámbito de la actividad financiera local, se tradujo en la capacidad de los municipios para gobernar sus respectivas

<sup>5</sup> Basado en Ruiz, J.M; Oliva, R.; Salas, Á.; y González, J.: *Financiación local y gestión tributaria*.- Málaga: Gestión Tributaria SAM, 2003.

haciendas. Esta capacidad implicaba algo más que la supresión de la tutela financiera del Estado sobre el sector local, también involucraba a las propias corporaciones locales en el proceso de obtención y empleo de sus recursos financieros y les permitía incidir en la determinación del volumen de los mismos y en la libre organización de su gasto.

Por su parte, el principio de suficiencia financiera también quedaba recogido en la mencionada Ley, que reconocía los mecanismos necesarios para lograr que se convirtiera en una realidad material. A tal fin, se pusieron a disposición de las entidades locales otras dos vías fundamentales de financiación: los tributos propios y la participación en los tributos del Estado, que, por primera vez, iban a funcionar de manera integrada con el objetivo de proporcionar un volumen de recursos económicos que garantizara la efectividad del principio de suficiencia financiera. Las principales novedades que aportó esta Ley en su momento fueron las siguientes:

- La racionalización del sistema tributario local, que compensaba la heterogeneidad que existía en tasas y contribuciones especiales y en un conjunto de hasta 10 figuras impositivas distintas, que no tenían conexión ni esquema común.
- La distribución de la participación en los tributos del Estado (PTE), según una fórmula que tomaba en consideración nuevas variables como la población, el esfuerzo fiscal o el número de unidades escolares asumidas.
- La regulación de las operaciones de crédito, que admitía la posibilidad de acceso al crédito en dos supuestos adicionales con una finalidad diferente a la financiación de los gastos de inversión: la cobertura del déficit en la liquidación de los presupuestos y la financiación, en casos extremos y por razones de necesidad y urgencia, de gastos corrientes por la vía de las modificaciones presupuestarias.

En su título primero, la LRHL desgrana los recursos de las haciendas locales:

- Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás ingresos de derecho privado, que rápidamente se convirtieron en una fuente de ingresos extraordinarios mediante la venta de suelo público.

- Los tributos propios: tasas, contribuciones especiales e impuestos, así como los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales.
  - **Tributos:** el artículo 15 de la LRHL establece que las entidades locales “deberán acordar la imposición y supresión de sus tributos propios, y aprobar las correspondientes ordenanzas fiscales reguladoras de los mismos”.
  - **Tasas:** el artículo 20 de la LRHL establece que las entidades locales “podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos”.
  - **Contribuciones especiales:** el artículo 28 de la LRHL dice que “constituye el hecho imponible de las contribuciones especiales la obtención por el sujeto pasivo 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, de carácter local, por las Entidades respectivas”.
  - **Impuestos y recargos:** en esta partida se incluyen las figuras impositivas previstas en la legislación estatal para la financiación local:
    - Impuesto de bienes inmuebles (IBI)
    - Impuesto sobre actividades económicas (IAE)
    - Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM)
    - Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO)
    - Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU)

Los dos últimos tienen carácter potestativo, ya que es el ayuntamiento quien decide sobre su exigencia mediante la adopción del correspondiente acuerdo de imposición.

- Las participaciones en los tributos del Estado (PTE) y de las comunidades autónomas.
- Las subvenciones.
- Los percibidos en concepto de precios públicos.
- El producto de las operaciones de crédito.
- El producto de multas o sanciones en el ámbito de sus competencias.
- Las demás prestaciones de derecho público.

En conclusión, la LRHL de 1988 establecía un marco financiero municipal simple, autónomo y suficiente, sin rupturas con la tradición fiscal municipal. El nuevo sistema supuso, sin duda, una mejora en la capacidad y autonomía tributaria, compatible con un grado importante de armonización fiscal de las diferentes figuras tributarias. Como decíamos, permitió además a los gobiernos locales ejercer una mayor autonomía fiscal, puesto que otorgó a los plenos municipales capacidad y potestad para fijar determinados tipos impositivos o recargos sobre tarifas dentro de los márgenes previstos en la legislación, así como para acordar la imposición de determinados tributos potestativos. En general, por lo tanto, las nuevas incorporaciones legislativas de carácter financiero introducidas en la nueva Ley tuvieron un impacto positivo: mejoras técnicas en la tributación municipal; simplificación significativa del sistema fiscal; supresión de impuestos anteriores obsoletos (por fundamento débil o mínima potencialidad recaudatoria) y sustitución de estos por los cinco nuevos impuestos citados, que tenían una capacidad recaudatoria significativamente mayor (tres eran de exigencia obligatoria y dos de exacción voluntaria); regulación de un nuevo sistema de subvenciones corrientes del Estado; y, finalmente, regulación del acceso al crédito ajeno y de los límites al endeudamiento.

No obstante, la nueva financiación local se encontró con fuertes resistencias al cambio. Tras una década de cierta pasividad, y ante el incremento progre-

sivo de la presión fiscal en España, hubo una importante reacción contraria a la nueva reforma de la financiación municipal. El rechazo a nuevas fórmulas impositivas como el IBI o el IAE conllevó la demora del nuevo sistema de financiación y, en especial, una relajación respecto a la capacidad impositiva de los nuevos impuestos. Por lo tanto, pese a que la nueva normativa permitía una mayor capacidad impositiva, al no ejercerla en todo su potencial, los gobiernos locales seguían manteniendo la tensión entre el crecimiento exponencial de las expectativas, que ya se habían convertido en exigencias ciudadanas, y la insuficiencia financiera. La situación condujo, inevitablemente, a una crisis fiscal local marcada por problemas graves de liquidez, radicales ajustes presupuestarios y profundos procesos de ajuste interno, que se añadía al contexto general de crisis que tuvo lugar en 1992, tras un ciclo de expansión económica mundial.

A partir de 1994 la situación empezó a mejorar por la combinación de varias causas: la mejora de la economía mundial; el descenso del interés básico del Banco de España, que permitió suavizar la carga financiera; la refinanciación de la deuda local en mejores condiciones que en la década anterior; y un cierto aumento (aunque progresivo) de la presión fiscal en los municipios, mediante la actualización de la base imponible (valor catastral) del IBI y de los tipos impositivos y tarifas del resto de la imposición municipal. Las medidas de ajuste y la mejora de la propia gestión tributaria local supusieron también, sin duda, un importante factor de apoyo, al disminuir los niveles de fraude fiscal.

### 1.5 La Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988

La Ley de 1988 se reformó ampliamente en 2002 (**Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales**), y sus cambios entraron en vigor plenamente a partir de 2004. Después de más de diez años de implementación del

sistema de financiación local, la reforma de 2002 supuso, principalmente, un perfeccionamiento técnico del mismo<sup>6</sup>.

En lo que se refiere a la regulación de los tributos locales, esta Ley introduce modificaciones respecto a todos los impuestos locales regulados en la Ley 39/1988; asimismo, la Ley introduce alguna modificación muy concreta en el ámbito de las tasas locales.

El conjunto de modificaciones de índole tributaria y financiera que introduce esta Ley, tiene como finalidad esencial, por una parte, mantener y fortalecer la garantía del principio de suficiencia financiera de las entidades locales proclamado en la Constitución y, por otra, incrementar la autonomía municipal en el ámbito de los tributos locales, de manera que los ayuntamientos dispongan de una mayor capacidad y margen de decisión, dentro de los límites legalmente definidos, en materias como la aplicación de los tipos impositivos o de los incentivos fiscales.

En el ámbito de los recursos tributarios, la nueva Ley regulaba de nuevo el impuesto sobre bienes inmuebles, centrándose en los aspectos estrictamente tributarios y manteniéndose al margen de la regulación específica de la institución catastral. Se conserva, como decíamos, la base general de la normativa anterior, aunque se introducen importantes novedades que afectan fundamentalmente a la configuración del hecho imponible y de los supuestos de no sujeción; la regulación de las exenciones; los sujetos pasivos; las bases imponible y liquidable; la determinación de la cuota tributaria y el establecimiento de bonificaciones sobre la misma; y, finalmente, las obligaciones formales.

Especialmente destacables resultan las modificaciones introducidas por esta Ley en la regulación del impuesto sobre actividades económicas, encaminadas básicamente a eximir del pago de dicho tributo a la mayor parte de los pequeños y medianos negocios. Estas modificaciones compatibilizan dicha medida con el objetivo de que el impuesto pasara a tomar en consideración,

<sup>6</sup> A lo largo de toda esta sección se sigue a Utrilla de la Hoz, A.: "Análisis del sistema de financiación local en España", dentro de Suárez, J.; Utrilla, A.; y Vilalta, M.: *Informe sobre la financiación local*.- Madrid: Fundación Democracia y Gobierno local, 2010.

para aquellos que continuaran sujetos al pago del mismo, las circunstancias económicas concretas del obligado al pago. Por lo tanto, el cambio principal es la exención del pago del impuesto a todas las personas físicas y a otros sujetos pasivos del mismo que hayan tenido una cifra de negocios inferior a un millón de euros. Se exime igualmente del pago a aquellos que inicien su actividad durante los dos primeros períodos impositivos.

Junto con los tributos tradicionales, las transferencias incondicionadas de la Administración tributaria del Estado constituyen el núcleo fundamental de la financiación local. Desde la aplicación del nuevo sistema, la participación en los ingresos del Estado se articula mediante mecanismos diferenciados (cesión de impuestos estatales, participación en tributos del Estado) para las provincias y para determinados municipios que presentan unas mayores necesidades de gasto derivadas de su tamaño poblacional o del carácter de capitalidad de provincia o de comunidad autónoma. Por su parte, la financiación de los municipios no incluidos en dicho modelo de cesión evoluciona con el mismo índice, y la participación individual de cada municipio se determina conforme a un modelo similar al anteriormente en vigor, con los siguientes componentes:

- a) El 75% se determina con arreglo a la población de derecho, vigente a 31 de diciembre de cada año, ponderada por coeficientes multiplicadores estratificados.
- b) El 12,5% se distribuye con arreglo al esfuerzo fiscal medio por habitante correspondiente al último ejercicio liquidado (t-2), ponderado por el número de habitantes de derecho de cada municipio.
- c) El 12,5% restante se establece según el inverso de la capacidad tributaria.

Para tratar de aportar estabilidad y seguridad financiera a los municipios, el primer año ninguno de ellos percibió una cuantía inferior a la que obtuvo en el último año de aplicación del anterior modelo, el año 2003, por todos los conceptos de participación en los tributos del Estado. Además, se añadió el importe de la compensación que se reconoció a cada municipio por pérdidas de recaudación derivadas de la reforma del impuesto sobre actividades económicas.

## 1.6 Debilidades de la financiación local

Tras este repaso general de la evolución de la financiación local en España, creemos oportuno señalar algunas de las debilidades de la situación actual<sup>7</sup>.

Una primera debilidad puede ser la falta de reconocimiento del papel fundamental de los gobiernos locales en la provisión de servicios públicos en un estado del bienestar moderno. Una segunda debilidad se encuentra en el análisis de los datos agregados de los presupuestos liquidados por los ayuntamientos, donde puede observarse un crecimiento en el gasto corriente, especialmente en aquellos ámbitos de la gestión local asociados estrechamente a las competencias autonómicas; esta debilidad está directamente relacionada con la proliferación de actividades y servicios no obligatorios que han ido lastrando, hasta situaciones extremas, los presupuestos municipales. Una cuarta debilidad la hallamos en la inadecuación entre sistema actual de imposición local y la nueva filosofía que vincula la financiación local a la prestación de servicios personales —por lo que exige una mayor aproximación entre la fiscalidad local y determinadas variables económicas como la renta y el consumo—, frente a otro modelo de financiación local basado en la imposición sobre la propiedad que vincula la prestación de servicios locales al patrimonio inmobiliario de la ciudadanía. Finalmente, podemos citar la falta de un modelo financiero general adecuado que responda a las distintas realidades y situaciones municipales.

A estas debilidades, de carácter más estructural, pueden añadirse aquellas que se han manifestado a partir del contexto actual de crisis económica y que, lógicamente, afectan o pueden afectar al modelo de financiación local en forma de restricciones más o menos coyunturales. Entre ellas se incluyen, más concretamente, la incertidumbre que se ha creado sobre el modelo de financiación del Estado a raíz de la crisis, y la cuestión de las competencias, tanto autonómicas como municipales.

<sup>7</sup> Suárez, J. (Coord.): *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*.-Salamanca: FEMP, 2008.

## 2. Marco conceptual de la CPP

Una vez esbozada la evolución general de la financiación local en España, parece oportuno proseguir estableciendo el marco conceptual general de la CPP para, posteriormente, concretar el caso de CGI como ejemplo, justamente, de colaboración público-privada en el ámbito de la gestión tributaria. Antes de todo ello conviene hablar brevemente del auge de la gestión pública, por el papel clave que tiene en el desarrollo de procesos de CPP.

### 2.1 El nuevo escenario de la gestión pública en el siglo XXI

La noción de “buena administración” (aquella administración que se adecua a las necesidades de las sociedades y de sus ciudadanos), es inherente a la reflexión sobre los valores del servicio público. Los valores centrales de la burocracia —es decir, la seguridad jurídica, la interdicción de la arbitrariedad y la corrupción, y la profesionalidad de los servidores públicos— continúan caracterizando lo que se puede entender por buena administración, pero no agotan el concepto y deben combinarse y reequilibrarse con otros que forman parte del repertorio axiológico de la gestión pública.

Entre estos valores emergentes que caracterizan la gestión pública tienen una importancia fundamental, por ejemplo, los de racionalidad económica o eficiencia, responsabilidad por los resultados, voluntad de colaboración interorganizativa, protección del patrimonio público, y permeabilidad al ejercicio activo de la ciudadanía. Tal y como se desprende del mismo enunciado, se trata de valores conectados con una determinada visión del Estado actual, de sus retos, roles y maneras de operar en la esfera pública. Su incorporación no es una simple suma, sino que implica una renovación sustantiva del discurso ético predominante en la Administración pública.

Un proceso de renovación de esta naturaleza produce, inevitablemente, cierta desorientación y controversia. Sin embargo, las turbulencias que caracterizan el debate actual sobre la ética del servicio público se deben a la crisis del discurso burocrático y a la dificultad para metabolizar los valores emergentes y construir los nuevos equilibrios. Los escenarios principales de conflicto de valores en los que se desarrolla este debate son cuatro marcos relacionales: las relaciones entre la política y la Administración; entre las Administraciones y los ciudadanos; entre las organizaciones públicas y las personas que prestan servicio; y, finalmente, entre el sector público y el sector privado. Estos escenarios trasladan a los gestores públicos un repertorio de nuevos dilemas que les plantean opciones difíciles desde el punto de vista de los valores presentes. Los equilibrios entre discrecionalidad y control, eficiencia y equidad, y receptividad e imparcialidad son algunos de los componentes de este marco de complejidad. Sin duda, la experiencia de CGI es un buen ejemplo de ello, al plantearse la colaboración público-privada en un ámbito como el de la gestión tributaria que, como ya hemos señalado, resulta especialmente sensible.

## 2.2 Creación de valor público

Por ello, parece pertinente recordar el objeto último de la Administración pública. Esto nos conduce a la noción de valor público y a la acción de generar valor público. Si analizamos la formulación que responde a este nivel en el ámbito empresarial, podremos constatar que es la que identifica el resultado estratégico y estructural de la misión y de la acción empresarial con la creación del mayor valor para el accionista<sup>8</sup>. Esta respuesta se puede trasladar al ámbito público, aunque hace falta adaptarla. Por lo tanto, la respuesta que proponemos, basándonos en Mark Moore (1995), es que el resultado estratégico de lo buscado desde la acción pública de gobierno es la maximización de la creación de valor público.

<sup>8</sup> Basado en Serra, A.: "La gestió per resultats en les organitzacions públiques", dentro de Longo, F.; y YSA T.: *Els escenaris de la gestió pública del segle XXI*.- Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2008.

Según Moore, se crea valor público cuando se realizan actividades capaces de aportar respuestas efectivas y útiles a necesidades o demandas para las cuales:

- se ha establecido la deseabilidad política sobre la base de un proceso democráticamente legítimo;
- hay una dimensión de apropiación colectiva que caracteriza su naturaleza pública;
- es necesaria la generación de cambios sociales (cambios en los *outcomes* sociales) que modifiquen la condición del conjunto de la sociedad o de algunos grupos sociales reconocidos como legítimos destinatarios de bienes públicos.

La gestión pública se diferencia de la acción privada en que, para la primera, el objetivo de su actuación (y, por tanto, el resultado de la misma) se define por la voluntad de producir cambios en la realidad social, económica, política y/o territorial. Los servicios, normas, valores o modelos de comportamiento culturales, sociales o políticos producidos solo adquieren valor público en la medida en que impactan y provocan en la realidad social cambios encaminados en la dirección adecuada (*outcomes*).

Esta pieza clave para la definición del proceso de creación de valor público tiene una repercusión inmediata en el ciclo de gestión. La relevancia de la producción de bienes y servicios no reside en esta producción (*output*) —donde, en el caso que nos ocupa, participaría la empresa CGI—, sino en la capacidad de esta producción para llevar la situación social en la dirección establecida por un programa de gobierno (mejora de los ingresos municipales, reducción del fraude fiscal, aumento de recursos económicos para invertir en equipamientos y servicios públicos, etc.). La valoración final de la acción de gobierno no depende, por tanto, del nivel de producción de outputs (bienes y servicios) o de la participación o no de CGI, en nuestro caso, en la gestión tributaria local, sino del grado de modificación conseguido en determinadas variables sociales (*outcomes*) y del aumento global de recursos económicos para la inversión en políticas públicas, con criterios de efectividad y equidad fiscal.

### 2.3 Privatización, desregulación y CPP

Una vez apuntadas las líneas generales de distinción entre el output y el outcome, conviene afianzar la argumentación expuesta clarificando cierta confusión habitual entre las nociones de privatización, desregulación y CPP. De hecho, el objetivo de profundizar en el conocimiento de la CPP está motivado, en gran medida, por la necesidad de diferenciarla del concepto de privatización y, por ende, también del de desregulación.

La privatización implica el paso de activos públicos al sector privado<sup>9</sup>. Frecuentemente, esto se hace con antiguos operadores en régimen de monopolio y se refiere tanto a las actividades y servicios realizados por la Administración pública como a las funciones públicas. Los procesos de privatización —que implican una delimitación de los campos propios del Estado y del mercado, en la que se devuelven a cada uno sus responsabilidades y se descarga al primero de la función de ser empresario y autoridad a la vez— comprenden dos aspectos diferentes. Por una parte, se privatiza cuando se transfiere, total o parcialmente, una empresa pública al sector privado; esto comprende, por ejemplo, la venta total o parcial de empresas públicas, o la cesión o donación, total o parcial, de dichas empresas al sector privado. Otra cuestión bien distinta es cuando se aplica el ordenamiento jurídico privado —métodos, organización, técnicas— en actividades económicas, puesto que esto únicamente implica la transferencia del ejercicio (gestión) de una competencia o titularidad pública exclusiva. La competencia o titularidad propiamente dicha sigue siendo pública y, por lo tanto, también lo sigue siendo la responsabilidad de gestionar eficazmente esa transferencia. En definitiva, en esta hipótesis no hay ningún cambio en la titularidad de la actividad correspondiente en beneficio del sector privado. Tan solo se produce un cambio en el régimen jurídico de dicha actividad. Los poderes públicos y, en concreto, la Administración, utilizan el derecho privado para la organización y el desarrollo de su actividad pública

<sup>9</sup> A partir de Clemente Checa González, en Checa, C.: “Los fundamentos teóricos de la externalización de los servicios tributarios” dentro de V.V.A.A: *La externalización de servicios tributarios*.- Madrid: Civitas, 2009.

y económica, asumiendo en este ámbito la aplicación de técnicas de gestión propias del sector privado.

La desregulación, en cambio, suele ser considerada como una medida complementaria, e incluso necesaria, en los procesos de privatización. Sin embargo, de ahí no cabe concluir que sean idénticas. Antes al contrario, privatización y desregulación son, en puridad, procesos distintos y perfectamente distinguibles; aunque, como es evidente, sí que pueden ser complementarios. Desde una perspectiva estricta, se puede definir la desregulación o desreglamentación como la eliminación, modificación o simplificación, por parte de los poderes públicos, de aquellas normas o trámites administrativos que de alguna forma limiten, condicionen o restrinjan la iniciativa y el desarrollo de las actividades de contenido económico tanto públicas como privadas. Se emplea por tanto el término desregulación para calificar bien la simplificación o la “apertura” de acceso al mercado en sectores de actividad antes reservados a los poderes públicos, bien la supresión de los privilegios de los que gozaban las entidades públicas o privadas.

En este contexto, en definitiva, lo que se pretende con la desregulación es la eliminación, o al menos restricción, de las barreras y frenos que protegen ciertas actividades, sean o no estas desarrolladas por los poderes públicos. Con ello, lo que se busca es introducir la competencia en el ámbito económico. Constituyen ejemplos representativos de este fenómeno la eliminación de los monopolios, o de determinadas actividades de los mismos, y la supresión o modificación de la normativa que favorece y protege a ciertos sectores productivos, o incluso el hecho de liberar a ciertas empresas, públicas o privadas, del cumplimiento de determinadas obligaciones. La técnica de la desregulación o desreglamentación persigue la supresión de las normas o de instancias públicas que limiten o restrinjan inadecuadamente la actividad económica; pero esta situación no implica un absoluto vacío legal. Antes al contrario, la desregulación de cualquier sector requiere una amplia regulación para desregular, y liberalizar no es equivalente a privatizar, ni mucho menos a desregular. Es posible que la Administración gestione menos de forma directa, pero va a regular más —dicha supresión se acompaña, generalmente, de la sustitución de tales normas o instituciones u organismos públicos por otros, incluso de nueva creación, cuya finalidad es con-

trolar y asegurar el desarrollo de la actividad desregulada—. Por ello, podemos afirmar que los procesos de desregulación se caracterizan, en casi todos los casos, por la introducción de controles más eficaces que los que existían anteriormente. Esto hace que la ruptura con el servicio no sea en absoluto tan radical como podría suponerse, sino que sea más bien el producto de la evolución natural del derecho administrativo y de sus técnicas clásicas, para la necesaria adaptabilidad a los nuevos escenarios a los que aludíamos al inicio del capítulo.

Por ello, aunque ciertas actividades pasen a ser desarrolladas por agentes privados, la Administración está dotada de facultades que, en ocasiones, permiten un control muy intenso sobre el ejercicio de las mismas. Como ya hemos apuntado, la desreglamentación no puede identificarse en modo alguno con una falta o laguna sobre la materia desregularizada, por lo que no es correcto afirmar que la desregulación sea lo contrario de la reglamentación. No es cierta la afirmación, formulada de manera intencional o por pura ignorancia, de que la pura abrogación y la desregulación son equivalentes; no se puede afirmar que la Administración haya pasado de ser una Administración de intervención a una Administración de supervisión. Se han incrementado las potestades de policía sobre el sector concreto desregularizado, de forma que un rasgo característico del derecho de la desregulación es, por paradójico que pueda parecer, la recreación del derecho de policía. Desregulación no equivale por tanto, en absoluto, a supresión de normas, toda vez que no se trata de provocar la pura anomia, sino de examinar qué tipo de normas regulaban el sector y sustituirlas por otras diferentes. En todos los casos, el objetivo es que no se origine merma alguna en los objetivos públicos, sino que se consigan por medios distintos. Como ya hemos señalado en anteriores párrafos, la característica nuclear de este proceso es la “subsistencia de fines y transformación de las formas”.

## 2.4 Mecanismos de gobernanza y tipos de cooperación

Tras haber señalado los elementos principales del auge de la gestión pública, introducido la noción de valor público y distinguido la CPP de los conceptos de privatización o desregulación, ha llegado el momento de analizar directa-

mente los distintos modelos de CPP que existen, para enmarcar el modelo específico de CPP de CGI.

A pesar de que existen múltiples tipologías de cooperación público-privada, ninguna de ellas se ha impuesto en el campo de la gestión pública. A partir de otros esfuerzos y trabajos que se están realizando en el Instituto de Gobernanza y Dirección Pública<sup>10</sup> para consolidar una tipología, proponemos basarnos en la distinción entre los siguientes mecanismos de gobernanza: autoridad, transacción y organización. Por tanto, según nuestra definición de CPP, nuestro ámbito de interés incluye únicamente aquella cooperación destinada a crear valor público —a conseguir un resultado público— tal y como lo hemos definido en el punto anterior.

Así pues, el sector público puede alcanzar un resultado público con el sector privado a través de la regulación de un mercado particular. Denominaremos “autoridad” a este mecanismo de gobernanza de la cooperación. En este caso, el sector público impone unas determinadas reglas a los actores privados de un ámbito específico. Estas reglas marcarán la conducta de dichos actores y sus interacciones, que deberán generar el resultado público esperado. En la regulación, el sector público puede alcanzar el resultado de manera indirecta. Los recursos son privados y también lo son el procesamiento y la producción del resultado.

En el sector de la energía, encontramos una interacción entre sector público y privado gobernada por este mecanismo. A escala estatal, en España, el sector público —el Ministerio de Industria— tiene un objetivo (garantizar el acceso equitativo de la ciudadanía a la energía), que pretende alcanzar mediante la Comisión Nacional de Energía, cuya función, entre otras, es la de determinar el precio de venta de la energía y las características cualitativas de la misma.

Probablemente, este tipo de interacción sea el que menos “cooperación” incorpora en el sentido estricto, puesto que este término implica confianza, informalidad y negociación. De todas formas, entendemos que tanto el sector privado como el público operan conjuntamente para alcanzar un resultado

<sup>10</sup> Ver Serra, A. (ed.): *Anuario PARTNERS: Realidades y perspectivas de la cooperación público-privada*. - Barcelona: ESADE, 2010.

público y que existe, cuanto menos, el potencial de espacios de relación, más allá de la autoridad. Es decir, deben existir canales en los que los regulados y el regulador, el concesionario y el concedente, puedan dialogar y generar principios mínimos de funcionamiento compartidos. No se aboga ingenuamente por la eliminación de la relación de autoridad entre regulador y regulado —y no se ignoran los problemas derivados de los conflictos de intereses en los sectores regulados—, pero sí se cree que esta relación debe complementarse con un espacio cooperativo que permita al regulador captar conocimiento e información y al regulado proponer su punto de vista de forma transparente.

Un segundo mecanismo de gobernanza de la cooperación —que denominamos “transacción”— es la interacción entre las partes en términos de mercado o de negociación, donde la parte pública no posee autoridad sobre la parte privada. Un ejemplo de este caso es la adquisición de bienes o servicios que necesita el sector público para producir los resultados deseados. Este tipo de cooperación abarca prácticamente todos los ámbitos, ya que no es probable que una organización sea absolutamente autosuficiente. Incluso las fuerzas de la policía deben comprar del sector privado uniformes, automóviles y otros componentes necesarios para su funcionamiento.

Una variante de este tipo de cooperación es comprar toda la producción al sector privado. El sector privado produce el servicio a cambio de los recursos que le transferirá el sector público. Los recursos son públicos en su totalidad mientras que la producción es privada. Un ejemplo de esta forma de cooperación público-privada se da en los servicios de teleasistencia prestados por el sector público. En estos casos, un municipio pretende garantizar la máxima autonomía a las personas con algún tipo de dependencia, proporcionándoles una telealarma y el posterior servicio de seguimiento. El municipio no produce ni la alarma, ni su instalación, ni su seguimiento; los producen una o varias empresas privadas u organizaciones no lucrativas —como la Cruz Roja— a cambio de recursos públicos.

El tercer mecanismo de gobernanza de la cooperación es lo que llamamos “organización”. En este caso, un actor público alcanza un resultado público mediante el sector privado a través de la propiedad compartida de empresas privadas u organizaciones no lucrativas. De esta manera, una empresa privada —de

la que participa el sector público— produce servicios y bienes necesarios para alcanzar un resultado público. Algunos ejemplos son Iberia y todas las empresas participadas por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI).

En esta forma de cooperación, un actor público influye en las decisiones de la empresa, que actúa en un mercado abierto a través del órgano de gobierno de la entidad. Una variante de esta forma de cooperar es la que combina tanto los mecanismos de gobierno de la organización como los de transacción y se da cuando la entidad organizativa mixta produce bienes o servicios públicos externalizados. En estos casos, se produce una doble interacción público-privada. La primera relación público-privada se da en la misma cadena de valor entre proveedor y productor. La segunda se da en los órganos de gobierno de la entidad mixta creada. Ello implica que, además de la relación contractual de delegación de la producción de servicios, se establezca una relación de copropiedad de la organización mixta entre la Administración y la parte privada. Un ejemplo de este tipo de cooperación es la creación de un hospital de servicio público, gestionado por un consorcio sanitario compuesto por la Administración pública y una fundación privada. El consorcio, además de pertenecer parcialmente a la Administración, también está subcontratado para producir el servicio sanitario público.

#### Mecanismos de gobernanza de la cooperación

Autoridad	Transacción	Organización
Autorizar la producción privada de resultados públicos	Comprar o subcontratar al sector privado la producción total o parcial de un resultado público.	Producir un resultado producto mediante una organización de propiedad mixto público-privada.

Como ilustran los ejemplos anteriores, estos mecanismos de gobernanza comportan distintos tipos de cooperación. Así, el mecanismo de autoridad supone la regulación de un mercado; el mecanismo de transacción implica la compra de bienes y servicios, incluidos los servicios públicos; y las empresas mixtas, las fundaciones y los consorcios se gobiernan a través del mecanismo de la organización.

Incluimos un cuarto tipo de cooperación, la financiación privada de infraestructura y servicios públicos, por la relevancia que tiene en la actualidad debido a la situación deficitaria de las finanzas públicas. De todos modos, este tipo de cooperación no excluye los otros, ya que las iniciativas de financiación privada de infraestructura se vehiculan a través de la concesión de explotación de un servicio público, de la compra de un servicio público o de una empresa mixta.

La figura siguiente representa los distintos tipos de cooperación. Incluye además dos conceptos adicionales. Por un lado, identifica el marco legal que rige la cooperación bajo las formas de compra de servicio y de empresa mixta. Este marco legal, que en el ámbito de la gestión juega un papel importantísimo, se refiere principalmente a la Ley de Contratos del Sector Público (2007).

La figura también muestra el rol que juegan las redes en todo este ámbito. Proponemos que las redes de actores —la suma de relaciones personales, profesionales y organizativas (tanto formales como informales) entre individuos y organizaciones— sean la base sobre la que se dan las cooperaciones público-privadas. Las redes pueden ser un factor positivo para la cooperación, por cuanto proveen de confianza institucional y capital social a los actores cuando interactúan entre ellos. En cambio, las redes también pueden ser un factor negativo, si se convierten en vehículos de tráfico de influencias y de corrupción.

#### Tipos de cooperación



Fuente: Saz-Carranza A.; Serra A.: Anuario Partners 2010: *Realidades y perspectivas de la cooperación público-privada*. Barcelona: ESADE, 2010.

## 2.5 La CPP para la gestión tributaria en el ámbito local

Una vez expuestas las líneas principales de lo que consideramos CPP, exponemos sintéticamente cómo puede concretarse en el ámbito de la gestión tributaria.

### 2.5.1 Concepto de gestión tributaria

En primer lugar, conviene definir en términos generales lo que podemos identificar como gestión tributaria. Entendemos por gestión tributaria aquella actividad destinada a la aplicación de los tributos aunque, habitualmente, el concepto de gestión tributaria se asocia al de liquidación<sup>11</sup>. Podemos considerar, por lo tanto, la gestión tributaria como aquella actividad administrativa vinculada a la aplicación del tributo. También podemos definirla como el conjunto de actividades reguladas por el ordenamiento jurídico, que tienen por objeto dar efectividad material a las normas reguladoras del tributo. En un sentido amplio, por lo tanto, el término gestión es equiparable a aplicación del tributo.

La aplicación del tributo es una típica función administrativa, cuya implementación implica, a su vez, distintas acciones: comprobación, investigación, valoración, obtención de información y la propia potestad de liquidación, además de la recaudación en sí misma. Por otra parte, estas potestades se agrupan en una diversidad de procedimientos, entre los que está el de gestión en sentido estricto, destinado a emitir el acto de liquidación (aunque en los procedimientos modernos de gestión, aunque parezca paradójico, no suele existir el acto administrativo). La gestión puede abarcar, igualmente, otros procedimientos como el de comprobación de valores o el de inspección y, una vez establecida administrativamente la deuda, el de recaudación. Todos estos procedimientos dan significado global al concepto de gestión tributaria.

<sup>11</sup> Basado en García Novoa, C.: “La asistencia técnica por empresas privadas en la gestión del ICIO: una fórmula acorde con el ordenamiento jurídico” en *Tributos Locales*, núm. 79.- Madrid: Renta Grupo Editorial, 2008.

El concepto de gestión tributaria, tal y como lo hemos expuesto, ha sido protagonista en los últimos años de múltiples y profundas transformaciones. La implantación de las autoliquidaciones y las declaraciones-liquidaciones, así como la extensión de los actos de retención y repercusión, ha hecho que la Administración haya adoptado paulatinamente, en primera instancia, un rol pasivo o de “caja”, para luego asumir un rol fiscalizador de carácter aleatorio, que conlleva el ejercicio de la potestad sancionadora. Ante la extensión del proceso tributario, el papel de la Administración se limita a ejercer un control sobre la actuación del ciudadano una vez este ha presentado su declaración.

Tras apuntar los parámetros generales a partir de los cuales consideramos el concepto de gestión tributaria, vamos a hablar de manera más específica de la CPP en el ámbito tributario, para luego profundizar en un caso concreto, la experiencia de CGI.

### 2.5.2 Cooperación público-privada y gestión tributaria

La gestión de los tributos y las exacciones públicas puede ser realizada de forma directa por los propios ayuntamientos y sus respectivas haciendas locales. Sin embargo, también se puede llevar a cabo mediante una colaboración público-privada, solicitando para algunas funciones de gestión tributaria la asistencia y colaboración de una empresa privada para que preste servicios de asesoría y actúe de soporte de dicha gestión tributaria.

Por lo tanto, habitualmente, la propuesta de colaboración público-privada se basa en la contratación de servicios de colaboración para la gestión de los tributos y las exacciones públicas de los municipios. Dichos servicios suelen incluir actividades de apoyo a las haciendas locales en el ejercicio de sus funciones de recaudación voluntaria, gestión ejecutiva e inspección tributaria, así como colaboración en la gestión del censo, la elaboración y el mantenimiento del catastro, y la emisión de notificaciones —además de otros servicios accesorios relacionados con los anteriores, siempre que no impliquen ejercicio de autoridad ni custodia de fondos públicos—. Esta colaboración pretende conseguir una mayor eficacia en el cobro de recibos y liquidaciones

de los tributos, precios públicos y demás recursos de derecho público municipales, imprescindibles para financiar la prestación de servicios públicos en el ámbito local.

En consecuencia, en un proceso de colaboración público-privada en el ámbito de la gestión tributaria, la empresa con la cual se colabora completa con su actividad los trabajos que viene realizando un equipo de funcionarios —y/o personal laboral— adscrito por el gobierno local al servicio de gestión tributaria y recaudación municipal.

Dicha colaboración se realiza interpretando la normativa legal, partiendo de la autonomía local en la gestión de los servicios públicos que expone el Artículo 85.2 de la LRRL, en relación con el Artículo 140.1 de la Constitución Española y con el concepto amplio de servicio público que expone el Art. 85.1 LRRL. Las tareas de apoyo, complementarias en la gestión tributaria son, por lo tanto, también servicio público. En este sentido, la Ley solo veta la gestión con colaboración en aquellas tareas que impliquen ejercicio de autoridad. De esta manera, en la definición de un proceso de colaboración público-privada, deben distinguirse aquellas funciones que impliquen “ejercicio de autoridad” —para que sean directamente gestionadas por la Administración local bajo la dirección superior del tesorero— de todas aquellas que se puedan gestionar a través de la cooperación con una empresa privada. Con esta simple distinción se mantiene la gestión directa en la dirección de la recaudación y, especialmente, en todas aquellas actividades que supongan el ejercicio de medidas coercitivas sobre el patrimonio del deudor, en tanto en cuanto no se trate de meras tareas auxiliares. En conclusión, el resto de actividades pueden ser ejercitadas mediante la colaboración de una empresa.

De hecho, así se pronuncia la Junta Consultiva de Contrataciones Administrativas<sup>12</sup>: “En cuanto a la posibilidad de contratar con una empresa de colaboración las tareas de asistencia en el ejercicio de la función recaudatoria a un recaudador funcionario, cuya plaza pretende ser creada, la respuesta

<sup>12</sup> En su Informe 8/04 de 12 de marzo de 2004, “Contratos que tienen por objeto las prestaciones auxiliares para el ejercicio de actividades recaudatorias”.

afirmativa se basa en la posibilidad general que tienen las Administraciones públicas de celebrar contratos de servicios con empresas particulares en los que la realización de su objeto sea de carácter técnico, económico, industrial, comercial o cualquier otro de naturaleza análoga o complementaria para el funcionamiento de la Administración, como señalan las letras a) y b) del artículo 196.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas siendo indudable que estos servicios que se pretende contratar no están incursos en la prohibición del apartado del mismo artículo 196 en cuanto no implican ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos”<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Asimismo, parece oportuno citar al respecto el artículo 37 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre de 2001, que, cuando establece los grupos y subgrupos de actividades por especialidades de aplicación para la clasificación de empresas, incluye en el grupo L, Servicios administrativos, el subgrupo 2, que titula “servicios de gestión de cobros”; en el anexo II se citan como trabajos incluidos en este subgrupo la gestión de cobros de recibos correspondientes a impuestos o servicios de la Administración pública.

## 3. El modelo de colaboración público-privada de CGI

Una vez esbozado el contexto general de la financiación local en España, el marco conceptual general de la colaboración público-privada y el de la gestión tributaria en el ámbito local en particular, nos adentramos en la descripción de un modelo concreto: la colaboración público-privada en el ámbito de la gestión tributaria de CGI.

### 3.1 Origen de CGI

En el año 1968 Ramón Solé Vilanova, actual director general de la empresa Coordinadora de Gestión de Ingresos, S.A. (CGI), era todavía estudiante de bachillerato cuando empezó a introducirse profesionalmente en el campo de la informática. Poco después inició sus estudios en Ciencias Económicas y Empresariales y empezó a intuir las posibilidades del tratamiento de la información como soporte y herramienta fundamental para el economista, unas posibilidades que más tarde comenzaría a llevar a la práctica.

Siendo estudiante de económicas, se incorporó al Laboratorio de Cálculo de la Universidad de Barcelona, donde ofreció soporte a estudios económicos y tesis doctorales relacionadas con el tratamiento de datos. Por aquel entonces, la econometría como disciplina económica y el análisis de la información en el campo de la investigación económica empezaban a despegar con fuerza en las facultades de Ciencias Económicas.

Desde el Laboratorio de Cálculo, Ramón Solé pasó a trabajar en el servicio de estudios del Banco Urquijo que, por aquel entonces, era una de las unidades

de análisis económico más destacadas, en la que también trabajaban algunos economistas de prestigio como Alfred Pastor y Antoni Montserrat. Más tarde entraría en el servicio de estudios de Gesfondo donde también realizaría tareas de análisis y gestión de datos. Durante esta etapa de su carrera profesional reconoció la importancia de la informática como elemento transformador y de enorme potencial. Esta constatación marcó decisivamente su trayectoria profesional y terminó llevándolo al origen de CGI.

Había pasado casi una década desde su primer contacto con la informática cuando tuvieron lugar las primeras elecciones democráticas tras el largo período de dictadura. En aquellas elecciones Ramón Solé se presentó por el municipio de Alella, en la comarca del Maresme de Cataluña y resultó elegido concejal.

Desempeñó su actividad política en paralelo con la profesional, también en el ámbito municipal ya que, en 1980, entró a trabajar como jefe de informática del Ayuntamiento de Badalona. En esta etapa profesional —que, según sus propias palabras, fue muy rica e interesante—configuró un sólido equipo con el objetivo de modernizar la administración del Ayuntamiento de Badalona. Por su experiencia y convicción, uno de los elementos clave de la modernización iba a ser, precisamente, la informática. En consecuencia, se introdujo de forma sistemática el uso del tratamiento de textos entre los trabajadores del Ayuntamiento de Badalona y, posteriormente, se empezó a utilizar un gestor de expedientes, que desarrollaron internamente y que más tarde se implantaría en otros ayuntamientos de España. De ese modo, la Administración municipal de Badalona se convirtió en referente en aquellos años.

Tras la primera legislatura, las elecciones de mayo de 1983 provocaron un cambio en el gobierno de Badalona y conllevaron también cambios en el equipo directivo. Algunos de estos directivos, que habían estado trabajando en el proceso de modernización y tecnificación de Badalona, empezaron a reflexionar seriamente sobre la posibilidad de aprovechar lo aprendido y exportar esta experiencia de éxito a otras Administraciones públicas. A partir de estas reflexiones, y del interés de unos profesionales del sector público por la mejora de la Administración, nació la empresa TAO (en junio de 1983). El objetivo principal era crear un paquete informático a partir de la experiencia

de Badalona y venderlo a otras Administraciones. El resultado en términos de producto era un software cuyo punto fuerte era su aplicación de gestión de expedientes.

En 1986, a petición del entonces alcalde de Reus, Josep Abelló, se produjo una primera aproximación a lo que sería un proyecto de colaboración público-privada. Con buen criterio, el alcalde argumentó que no era viable que cada ayuntamiento trabajara por su cuenta en el objetivo común de modernizar e informatizar la Administración municipal. Por ello, estableció contacto con TAO, aunque no estaba interesado solo en la gestión de expedientes, sino que quería una gestión más amplia que abarcara desde el padrón de habitantes, hasta la gestión tributaria, pasando por procesos clásicos de soporte como la contabilidad.

Esta experiencia de trabajo compartida entre el Ayuntamiento de Reus y TAO abrió la puerta a la idea de trabajar a partir de dos grandes bases de datos: la población y el territorio, los ejes fundamentales para el tratamiento y el análisis de datos que habrían de servir de base de conocimiento para la elaboración, ejecución y mejora de las políticas públicas municipales. Sin duda, el disponer de una base de datos de población, fiable y actualizada, resultaba de gran utilidad para la gestión de los servicios y suponía una herramienta clave para la toma de decisiones. Por su lado, la base de datos territorial (a partir de parcelas) era fundamental, por ejemplo, para la gestión del impuesto sobre bienes inmuebles.

A finales de los años 90, prácticamente la mitad de los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes disponía ya de estas bases de datos territoriales y poblacionales. TAO tuvo un papel muy importante en el desarrollo de las mismas.

Por otro lado, como hemos visto, en estos años se desarrollaron la Ley 7/1985 Reguladora de Bases del Régimen Local (LRBRL) y la Ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) que constituyen la normativa fundamental para el funcionamiento de las Administraciones locales. La LRHL tenía por objeto la efectiva realización, desde un punto de vista material, de los principios

de autonomía financiera consagrados en la Constitución y recogidos en el título VIII de la LRBRL. Para garantizar la suficiencia financiera, se pusieron a disposición de las entidades locales dos vías fundamentales, independientes e integradas de financiación: los tributos propios y la participación en los tributos del Estado. En definitiva, la LRHL estableció un nuevo sistema de recursos de las haciendas locales adecuado a la realidad y a las necesidades de las mismas, lo que permitió que los ayuntamientos democráticos fueran creciendo en competencias y también en capacidad tributaria y de gestión de ingresos.

Si hasta 1986 la recaudación tributaria había sido responsabilidad de los agentes recaudadores (funcionarios concesionarios de un servicio público que percibían una retribución fija según la categoría de la zona que tenían asignada, más un porcentaje de lo recaudado), la modificación de la normativa estableció la obligación de que esta fuera realizada por funcionarios de carrera de la entidad local. Esta nueva situación generó un cierto vacío en los municipios de menor dimensión que no disponían de los recursos humanos y técnicos requeridos para asumir la gestión tributaria. Esto provocó que las diputaciones crearan nuevos organismos para gestionar dichos servicios, y que el sector privado también explorara este nuevo mercado, a través de la colaboración en la gestión de los funcionarios, como es el caso de CGI. Aparecieron empresas formadas por antiguos recaudadores (Alonso Polo, Santiago Cucart), empresas surgidas del mundo financiero que se apoyaban en el trabajo hecho en diputaciones (Afina, GTT), e incluso empresas provenientes de la experiencia en el cobro de las tasas de agua por concesiones privadas (Tribugest, FS). Todas ellas ofrecían servicios de colaboración en la gestión municipal en materia de gestión tributaria y recaudatoria, y algunas extendían sus servicios a la inspección tributaria, la gestión catastral, el inventario de bienes y la consultoría tributaria.

El Banco de Crédito Local, ya integrado en Argentaria, y que luego se integraría en BBVA, intervino en este proceso y optó por considerar la informática como una variable clave en esta nueva dinámica de la gestión tributaria local y por considerar, asimismo, que se precisaba alguna cosa más que un paquete informático para poder aprovechar todas las potencialidades que ofrecían los recursos tributarios. Se tenía la sensación de que se estaban desaprovechando ingresos potenciales. Paralelamente, en TAO estaban convencidos de

que podían prestar mejor servicio si iban más allá de la mera provisión de un paquete informático, sobre todo en el campo de la aplicación tributaria.

En este punto conviene detenernos un instante para explicar el contexto de la colaboración tributaria en aquellos años (finales de los noventa). Por aquel entonces, las entidades financieras estaban interesadas en entrar en el negocio de la colaboración tributaria, ya que lo percibían como un interesante mercado potencial. En estos años se liberalizó el acceso al crédito para los entes locales (antes estaba reservado solo al Banco de Crédito Local) y, como se ha comentado, los ayuntamientos comenzaron a mover cantidades significativas de recursos.

En este contexto, en el año 1998, se sitúa el nacimiento de CGI. La empresa se originó con la idea de que Argentaria-BBVA aportara un 85% del capital y TAO un 15%. Sin embargo, finalmente la participación de TAO no se llegó a producir por los problemas a los que estaba haciendo frente la empresa, que desembocaron en su compra por parte de la empresa Gedas<sup>14</sup>. En efecto, TAO se había convertido en una empresa de más de 100 trabajadores, sin una fuente de capital fuerte que la respaldara y sometida a tensiones importantes de tesorería. Se planteó en paralelo una expansión de la experiencia por Suramérica. A la nueva propietaria de TAO no le interesaba entrar en el negocio de la gestión tributaria. En estas circunstancias, Ramón Solé continuó su vinculación profesional como directivo de TAO, pero se quedó a título personal con el 15% de CGI que estaba destinado a TAO. Por aquel entonces, CGI tenía dos proyectos de gestión tributaria en los municipios de Alcalá de Guadaíra y Llíria.

Ya se ha mencionado que la mayoría del capital de CGI pertenecía al grupo Argentaria-BBVA. Este grupo también participó en otra empresa, AFINA, que se dedicaba al mismo campo profesional de la colaboración en la gestión tributaria. En un momento determinado se produjeron tensiones por este motivo (de hecho CGI y AFINA eran competidoras en el mismo sector) y esto, junto a otras circunstancias profesionales de Ramón Solé (su traslado a México), hizo que abandonara Gedas y reinvertiera el capital obtenido por la venta de sus acciones en TAO en la compra del 85% del capital de CGI que estaba en manos de Argentaria-BBVA.

<sup>14</sup> Posteriormente TAO, junto a Gedas, se incorporaría a T-Systems.

En el año 2003, Ramón Solé ya disponía de la totalidad del capital de la empresa CGI y empezó una nueva etapa para la empresa. Paralelamente, unos años después de su creación, las empresas dedicadas a la gestión tributaria pertenecientes a las entidades financieras entraron en crisis, arrastradas por errores como el sobredimensionamiento y unos costes de estructura muy elevados.

En enero de 2005, CGI se quedó con Servicios Tributarios Territoriales (STT), una de las empresas que surgieron de la iniciativa de bancos y cajas —esta, concretamente, creada por Caja Madrid y PriceWaterhouse— que se encontraba en pérdidas. También en este período se creó en Canarias la empresa Colaboración Tributaria (CT), que pasaría a tener como accionista único a CGI. A partir de estas operaciones se produjo un cambio en la orientación de la empresa CGI, que se concretó en la ampliación de sus funciones hacia la inspección, el mantenimiento catastral y la tramitación de denuncias. A partir de aquí, la empresa entró en un período de consolidación para crecer intensamente en la primera mitad de la nueva legislatura municipal 2007-2011.

### 3.2 Definición de la empresa

La empresa Coordinadora de Gestión de Ingresos, S.A. (CGI), fundada en el año 1998, se define como una empresa líder en España en colaboración tributaria y recaudatoria para las Administraciones locales. Como hemos visto, surgió de la necesidad de diferenciar la actividad de desarrollo e implantación de software de los servicios de colaboración tributaria. CGI es actualmente un grupo empresarial formado tres sociedades: Coordinadora de Gestión de Ingresos S.A.; Colaboradora en Aplicaciones de Tributos Locales (CATL) —dedicada a proyectos no presenciales—; y Colaboración Tributaria S.L. —dedicada a los ayuntamientos de la Comunidad de Canarias—.

Hay que destacar el gran esfuerzo realizado por la Administración local desde la instauración de la democracia para adaptarse a las necesidades de los ciudadanos. En los primeros años ayudó a sentar las bases de la democracia fomentando la participación y la cohesión social; después realizó un esfuerzo

inversor para garantizar unos equipamientos e infraestructuras adecuadas; y, finalmente, pasó a ser una Administración prestadora de servicios.

Es en este papel de prestadora de servicios donde los ciudadanos exigen a la Administración local que sea eficaz y eficiente y que preste unos servicios de calidad. Pero el ciudadano va más allá y les exige además a las Administraciones locales que la financiación de dichos servicios se haga también bajo ese prisma de calidad.

Actualmente la ciudadanía quiere que las Administraciones se acerquen a su realidad y le faciliten el máximo posible el cumplimiento de sus obligaciones. Es aquí donde el uso intensivo de herramientas y sistemas de gestión modernos acercan la Administración al ciudadano y donde se produce el salto cualitativo en la percepción que estos tienen de ella. Ante esta situación, CGI apuesta por suplir las carencias estructurales que presentan algunas Administraciones locales españolas y se posiciona como el colaborador hacia la calidad en la aplicación de los tributos.

El mercado al cual se dirige CGI está configurado, básicamente, por representantes políticos y técnicos de la Administración pública. Ambos tienen objetivos comunes, aunque podemos distinguir algunos elementos propios de cada colectivo que son determinantes a la hora de configurar el modelo de CGI. Por un lado, algunas de las necesidades a las que responden los representantes políticos pueden ser expuestas, sintéticamente, de la siguiente manera: garantizar y estabilizar los ingresos del Ayuntamiento; proyectar una imagen de servicio eficiente y atento con el contribuyente; que el proyecto de cooperación no genere “ruido” ante la prensa; que, fruto de la CPP, se obtengan los mismos resultados con un coste menor que antes, o bien que se obtengan resultados mucho mejores aunque esto suponga un coste mayor; evitar cualquier conflicto de competencias con el personal municipal; y, finalmente, seguir de cerca el servicio para estar informados al respecto y mantener la confianza imprescindible para que cualquier proyecto llegue a buen puerto.

Por otro lado, podemos identificar las necesidades a las que responden los técnicos y directivos públicos de la siguiente manera: seguridad en el éxito del proyecto; procesos eficientes; un sistema de información adecuado; pro-

fesionalidad de la empresa colaboradora; y, finalmente, la transferencia a la empresa colaboradora de la presión por los resultados.

En definitiva, las Administraciones locales buscan en la colaboración público-privada en la gestión tributaria modelos organizativos y recursos humanos cualificados que les permitan obtener el máximo rendimiento con el menor coste, sin que tengan que hipotecar sus propios recursos humanos y financieros. Por ello, el factor confianza tiene un peso importante.

### 3.2.1 Misión

Como es sabido, la misión refleja el motivo, propósito, fin o razón de ser de la existencia de una empresa u organización. Este propósito se define a partir de la explicitación de lo que pretende cumplir en el entorno en el que actúa, lo que pretende hacer y para quién lo va a hacer. En el caso de CGI, la misión se configura a partir de la voluntad de posibilitar una aplicación de los tributos locales moderna, ágil y al servicio del ciudadano. Mediante la colaboración mutua, CGI pretende optimizar la capacidad fiscal de los Ayuntamientos y mejorar paralelamente la atención al contribuyente.

### 3.2.2 Visión

La visión de CGI es la CPP en los servicios administrativos, y, especialmente, en la gestión tributaria, como factor de eficiencia, de mejora de la productividad de la Administración y de equidad fiscal. Para ello, CGI apuesta por determinados valores.

### 3.2.3 Valores

**Mejora continua:** como mecanismo para garantizar la calidad. La mejora continua se gestiona aprendiendo de los errores, impulsando dinámicas de aprendizaje colectivo y promoviendo una innovación permanente.

**Orientación al cliente y al ciudadano.** Se aporta valor público mediante la prestación del servicio, orientando la organización a la mejora del servicio que recibe el usuario final y a la consolidación de la organización tributaria del cliente a largo plazo.

**Implicación global.** Se implica al conjunto de la organización en los valores de la empresa y, especialmente, en la cultura de la calidad.

**Medición de resultados.** Se exige una evaluación, mediante técnicas y parámetros de medida, para ver si se han conseguido los resultados esperados, y, en caso necesario, se emprenden medidas correctoras para la mejora constante.

## 3.3 Modelos de negocio en la aplicación de tributos

Actualmente, CGI apuesta por los cinco modelos de negocio o actividades siguientes:

1. Aplicación integral de tributos
2. Inspección tributaria
3. Mantenimiento catastral
4. Recaudación ejecutiva
5. Tramitación de denuncias y sanciones

Son las necesidades de la entidad local las que determinan la forma de colaboración que se llevará a cabo; esta oscilará entre la más amplia —es decir, la aplicación integral de tributos, que engloba a los restantes modelos de negocio— y colaboraciones parciales en uno o varios de estos modelos.

Actualmente, la competencia en la aplicación de los tributos locales se puede agrupar en cuatro tipos de organizaciones: las diputaciones y cabildos, las empresas de servicios de CPP en la aplicación de los tributos (entre ellas CGI), los

recaudadores (funcionarios de Hacienda hasta el 1987, en proceso de extinción a medida que se van jubilando) y los ayuntamientos en régimen de autoservicio.

En el modelo de CGI, la CPP se puede dar en la modalidad de aplicación integral de tributos, o en la modalidad limitada a inspección tributaria, a mantenimiento catastral o a recaudación ejecutiva y/o gestión de denuncias y sanciones. Puede plantearse igualmente como corresponsabilización o simple asesoramiento.

### 3.3.1 Aplicación integral de los tributos

La aplicación integral de los tributos reúne el conjunto de actividades administrativas dirigidas a la información y asistencia a los obligados tributarios y a la gestión, inspección y recaudación (tanto en período voluntario como ejecutivo), así como todas aquellas actuaciones de los obligados en el ejercicio de sus derechos (solicitudes, alegaciones, recursos...) o en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias (declaraciones, autoliquidaciones, comunicaciones...). Por tanto, la aplicación integral de tributos se desarrollará a través de los procedimientos administrativos de gestión, inspección y recaudación.

En esta modalidad de colaboración, la más amplia de todas las existentes, la integración de la información en un único sistema con un núcleo común de terceros y territorio, así como la repercusión inmediata de las consecuencias tributarias derivadas de un recurso o reclamación, de una inspección tributaria, o de un expediente catastral tramitado, suponen una ventaja adicional respecto a otras formas de colaboración más parciales. Por un lado, porque se consigue una mayor agilidad en los procedimientos, que redundan en un mejor servicio al contribuyente y, por otro, porque la integración permite sacar el máximo partido a la información, lo que repercute en una gestión tributaria más eficaz.

### 3.3.2 Inspección

La propuesta de valor de CGI para la función de inspección se basa en aprovechar el potencial recaudatorio de los objetos tributarios que no están tribu-

tando o lo están haciendo por debajo de lo que les corresponde, en aras a conseguir la equidad fiscal.

Se trata de aprovechar al máximo las ventajas de la integración de la información (información urbanística, del IBI, de las licencias de actividad, apertura, instalación y otras) para detectar el fraude en la aplicación de los tributos.

Destaca la inspección del impuesto de actividades económicas, del impuesto de construcciones de instalaciones y obras, y del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana.

Asimismo, resulta interesante realizar una comprobación sistemática de las tasas vinculadas al territorio (tasa por ocupación de la vía pública, tasa por recogida de residuos, etc.) que, aunque tienen menor potencial liquidatorio, permiten la actualización de las matrículas de estas tasas y su inclusión en los padrones anuales.

### 3.3.3 Mantenimiento catastral

Puesto que el IBI es la principal fuente de ingresos de los ayuntamientos, estos deben esforzarse en que su padrón esté perfectamente actualizado, es decir, adecuado a la realidad física del municipio.

En este modelo de negocio, la propuesta de valor de CGI es asegurar que toda la riqueza catastral esté tributando en el IBI. Para ello se realiza un trabajo sistemático de detección de omisiones catastrales, con el objeto de identificar las fincas que no tributan o que no lo hacen correctamente.

### 3.3.4 Recaudación ejecutiva

Es imprescindible que las entidades locales trabajen en la recaudación ejecutiva: por un lado, porque si no se hace presión de cobro, la conciencia tributaria de los ciudadanos se degrada; por otro lado, porque permite alcanzar a aquellos defraudadores sofisticados que, sin una actividad

perseverante en el apremio, acaban evadiendo sus responsabilidades tributarias.

La propuesta de valor de CGI es sistematizar la recaudación ejecutiva con la planificación de procesos masivos (de embargos, de solicitudes de información, etc.), y con unos procesos más avanzados, dirigidos a aquellos contribuyentes que, bien por la importancia de su deuda o bien por su situación, requieran una atención más individualizada.

### 3.3.5 Tramitación de denuncias y sanciones

En relación a la tramitación de denuncias y sanciones, hay que incidir de nuevo en que, si no se hace presión de cobro, la ciudadanía no percibe las denuncias como lo que son, por lo que la indisciplina tiende a aumentar, con los efectos recaudatorios que ello comporta.

La propuesta de valor de CGI es sistematizar la tramitación de las denuncias y sanciones a través de procesos planificados de notificación, con gran atención a los plazos para evitar la prescripción de estas denuncias.

En este tipo de servicio, CGI puede actuar a distancia mientras que la atención personalizada al infractor puede ser realizada perfectamente por la Administración de modo directo con apoyo de CGI.

## 3.4 Modelos de colaboración de CGI

La actividad de CGI se centra en impulsar la CPP en materia tributaria con las Administraciones locales. Se trata de aunar las bondades de ambas visiones del mercado: por un lado, la eficiencia del sector privado y la correcta gestión de los recursos y, por otro, el sentido público de los servicios que se prestan y su universalidad.

Esto significa que **el modelo de CGI está centrado exclusivamente en la colaboración** y no en la externalización. Colaborar significa, para CGI, adelantarse a las necesidades de cada cliente, aportando un valor adicional a través de un trabajo conjunto en el que utiliza el mismo sistema de información municipal y las mismas bases de datos que el ayuntamiento, pero ofrece una atención integral al contribuyente gracias a la unificación de la información.

En el proceso colaborativo se constituye un equipo mixto compuesto por personal funcionario de la Administración local y personal propio de CGI. En este sentido, la voluntad de CGI de establecer una relación a largo plazo con el ayuntamiento facilita la consolidación progresiva de la relación de cooperación.

En la cadena de valor que soporta la aplicación de los tributos, CGI puede llegar a colaborar en varios eslabones y con distinto grado de participación, salvo en actos de autoridad que son competencia exclusiva de la Administración pública.

Básicamente, CGI apuesta por dos escenarios colaborativos distintos: la corresponsabilización y el modo franquicia (evaluación de la aplicación de los tributos con referencia al modelo de control de gestión de CGI) acompañado de la asunción de algunos servicios complementarios.

### 3.4.1 Modelo CPP de corresponsabilización

En este modelo de colaboración, CGI asigna un gerente de proyecto que, conjuntamente con el responsable del ayuntamiento (el tesorero, el administrador de rentas, o el recaudador) se encarga de dirigir el servicio de aplicación integral de los tributos, o una parte de dicho servicio. En este modelo de cooperación, CGI aporta instrumentos de gestión: las herramientas informáticas de TAO y las suyas propias, incluidas las de control de gestión. Asimismo, aporta equipos especializados para las funciones que se opte por no resolver en el ámbito local, el personal necesario para completar los vacíos en el equipo de trabajo que pueda aportar el ayuntamiento, el personal necesario para cubrir cualquier pico de trabajo y/o reducciones tempo-

rales que se produzcan en los recursos aportados por el ayuntamiento. En algunos casos, CGI aporta también la atención presencial y una oficina de trabajo propia.

### 3.4.2 Modelo CPP de franquicia con asunción de servicios complementarios

En este modelo se evalúa la aplicación de los tributos con referencia al modelo de control de gestión de CGI. En cierto modo, es como si se franquiciara el modelo de control de gestión del servicio de aplicación de los tributos.

La aportación de CGI en este modelo se basa en sus herramientas para la aplicación sistemática de la métrica del modelo de gestión: cálculo de los indicadores de gestión, evaluación de los controles preventivos, planificación conjunta de tareas, y cálculo del grado de cumplimiento del plan (según la información que refleje el jefe de servicio), así como la elaboración de informes de recomendaciones y propuestas de acciones correctoras.

Además, CGI pone a disposición del ayuntamiento los mismos equipos especializados de los que disponen los proyectos en los que se desarrolla el modelo de corresponsabilización para aquellas tareas donde no resulte imprescindible la presencia en el ámbito local. Algunas de ellas pueden ser: el servicio de atención telefónica, la tramitación de denuncias, la recaudación ejecutiva posterior a la providencia de apremio, o el mantenimiento catastral.

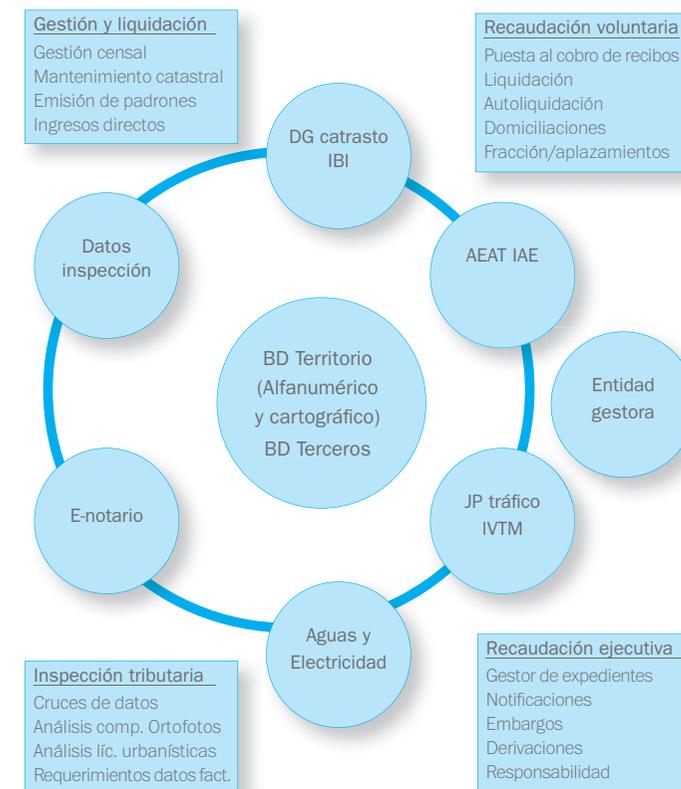
## 3.5 Elementos clave de gestión del modelo CGI

El modelo de negocio de CGI se fundamenta en una gestión integral soportada por un sistema de información global con un software adecuado, en una apuesta por la innovación tecnológica, y en la asignación de un equipo de proyecto capacitado y motivado.

### 3.5.1 Aplicación de los tributos, basada en TAO

CGI parte de que la aplicación integral de los tributos se basa en dos premisas fundamentales: por un lado, el territorio que conforma una Administración territorial y, por otro, los contribuyentes-ciudadanos que se relacionan con la Administración.

A partir de estas premisas, CGI considera que, para obtener unos resultados óptimos en la gestión y recaudación de los ingresos municipales, no puede haber separación alguna entre el Departamento de Rentas (Gestión), el Departamento de Recaudación y el de Inspección.



El modelo CGI parte además de la perspectiva de que este sistema de información debe ser ampliado a áreas municipales ajenas a la de tributos como, por ejemplo, el área de urbanismo o el área de servicios urbanos. La experiencia permite a CGI apostar decididamente por el sistema de información global TAO, por la solidez que ofrece. Como expresión de esta apuesta, CGI y T-Systems han desarrollado una alianza estratégica que les permite ofrecer la colaboración mejor adaptada a la solución informática líder de mercado.

### 3.5.2 Apuesta por la innovación tecnológica

Algunos de los atributos en los que CGI basa su enfoque de negocio son: unos sistemas de gestión interna a los que puede acceder el personal autorizado desde todas las unidades orgánicas (UO), unos sistemas de clientes a los que puede acceder la dirección técnica, sistemas de datos de los clientes extraídos a un data warehouse para su análisis inteligente, o la posibilidad de acceder al correo electrónico, a la Intranet y a servicios de datos desde cualquier lugar y en cualquier momento.

Por otro lado, las direcciones técnicas impulsan la innovación tecnológica, diseñando herramientas y procedimientos de actuación que incrementan la eficacia y la calidad de la gestión del servicio.

### 3.5.3 Un equipo de trabajo capacitado y motivado

Un dato relevante en la actividad de aplicación de tributos locales es que no hay canales de formación adecuados como puede haberlos en funciones como la fiscalización o el asesoramiento jurídico. Por ello, CGI ha apostado por la formación interna, con la creación de un departamento específico para tal fin, que establece los planes anuales de formación. En la actualidad, CGI dispone de un catálogo de 55 cursos internos, confeccionado por las direcciones técnicas y sometido a revisión permanente por todo el personal de CGI, en función de las necesidades y carencias de formación detectadas en el día a día.

CGI pone énfasis en la idoneidad de los recursos humanos que asigna a un proyecto. Este énfasis se pone de relieve en la formación continua y la certificación del personal, tanto en conocimientos tributarios, como en ofimática o en protección de datos. El proceso de certificación tiene como finalidad garantizar que el nivel de conocimientos del que dispone el personal asignado al proyecto es el adecuado para las características del mismo y que, en consecuencia, está en condiciones de prestar el servicio con las máximas garantías de calidad.

Esta política de fuerte inversión en selección, formación y certificación se complementa con la práctica de basar siempre la relación laboral en contratos indefinidos y dar un peso importante a los resultados en la remuneración.

La estructura de gobierno de las actividades y de los activos de CGI se basa en un *reporting* mensual que incluye resultados de explotación y elementos definitorios del POA (Plan Operativo Anual), en observatorios comparativos entre proyectos, en una amplia autonomía de gestión para los gerentes de proyecto y los directores territoriales y en un ciclo mensual de reuniones de revisión de proyecto vía audioconferencia.

### 3.5.4 Compromiso en el cumplimiento de la LOPD

El personal de CGI lleva a cabo sus actuaciones con total adecuación a la Ley Orgánica de la Protección de Datos (LOPD), a través de las siguientes vías:

- Formación y declaración jurada de los interesados.
- Registro informático de movimientos. La aplicación informática genera un log de los ejecutables utilizados por un usuario y de las modificaciones que este realiza en el registro.
- Certificación en el conocimiento de la LOPD y en la política de confidencialidad.
- Normas de atención al público en las que se requiere sistemáticamente identificación previa o autorización del interesado.

### 3.5.5 Control de gestión y política de calidad innovadoras

Para dirigir cualquier proyecto y, en particular, para gestionar y coordinar el servicio de gestión tributaria, inspección y recaudación de una entidad local, o el servicio de denuncias y sanciones, es imprescindible disponer en el momento adecuado de información precisa que sirva de base para la toma de decisiones. Sin información no hay control de gestión y sin control de gestión es imposible dirigir, pues no es posible identificar las desviaciones y desajustes respecto a las previsiones, ni los elementos fuera de control, ni las tareas no realizadas en plazo, o las actividades no ejecutadas de forma óptima.

En consecuencia, el objetivo de CGI ha sido añadir valor y sacar provecho a la información de la que ya se dispone, desarrollando un modelo completo de control de gestión. Este modelo está documentado de forma precisa e implementado con herramientas que facilitan su uso y permiten evaluar su eficacia en un proyecto concreto.

La utilidad del control de gestión se puede entender desde diversas perspectivas, puesto que puede servir:

- para ofrecer un mejor servicio a los clientes, al asegurar la calidad en la ejecución;
- para trasladar de la mejor manera posible el conocimiento en poder de CGI a los distintos ayuntamientos;
- para aprender continuamente de las experiencias vividas;
- para “industrializar” la producción;
- para anticiparse a los problemas;
- para recoger e implementar las ideas de mejora, tanto internas como externas.

Los cuatro ejes principales del modelo de control de gestión de CGI son:

1. Plan de tareas: ¿cuándo hay que hacerlo?
2. Buenas prácticas: ¿qué hay que hacer y cómo?

3. Controles preventivos: alertas cuantitativas
4. Monitores de gestión: evolución y tendencia. Memorias de proyecto y de ámbito. Cuadros de mando y observatorios.

En conclusión, el valor añadido de la experiencia de colaboración público-privada que ilustra CGI va más allá de la introducción de una visión informática y de un equipo de técnicos tributarios motivados, pues engloba también una metodología desarrollada de control de gestión.

### 3.6 Modelo organizativo

La empresa está organizada en proyectos estructurados mediante una dirección territorial y varias direcciones técnicas con sus respectivos equipos especializados. Cada proyecto o equipo especializado se corresponde con un centro de beneficio. Los centros de beneficio se evalúan según su margen de contribución en relación al volumen de negocio.



### 3.6.1 Dirección general

---

La dirección general asume las siguientes responsabilidades sectoriales: la estrategia y el desarrollo corporativo, el proceso anual de planificación, el *controlling* financiero y el *marketing*.

### 3.6.2 Direcciones territoriales

---

Son centros de dirección comercial, encabezados por un director territorial, que es el responsable de CGI ante los clientes en el territorio. Realizan una función de control de los proyectos de su territorio y coordinan las labores comerciales que también realizan los gerentes y comerciales de su territorio.

### 3.6.3 Direcciones técnicas

---

CGI se organiza con dos direcciones técnicas:

- Una vinculada a producción, que se responsabiliza de todo lo relacionado con la ejecución directa de los servicios de CGI.
- Una dirección técnica de control de proyectos, que implanta y controla la ejecución del modelo de control de gestión.

Ambas direcciones técnicas impulsan la innovación tecnológica y su rápida difusión, y disponen para ejecutar su política de los equipos especializados (EE) y de los especialistas adscritos al área.

### 3.6.4 Proyectos

---

El tamaño del proyecto y el modelo de negocio objeto de la colaboración determinan la organización, lo cual da lugar a tres posibles situaciones: gerencias de AITL y recaudación ejecutiva; oficinas en proyectos pequeños que requieren atención presencial; y proyectos no presenciales, en los que el grueso del trabajo se realiza en remoto y no es necesaria la presencia de técnicos de CGI.

### 3.6.5 Equipos especializados (EE)

---

Adscritos a las direcciones técnicas, los EE son equipos de especialistas que prestan sus servicios a distintos proyectos, resolviendo centralizadamente tareas que algunos proyectos no alcanzan a resolver por sí solos.

CGI cuenta con equipos especializados capaces de asumir las siguientes funciones: gestión documental, gestión de tributos territoriales, gestión de denuncias, ejecutiva masiva, ejecutiva individualizada, mantenimiento catastral, inspección, atención telefónica y disciplina territorial.

## 3.7 Elementos clave de éxito del modelo CGI

---

### 3.7.1 Adaptabilidad del modelo CGI a las necesidades de los municipios

---

La colaboración con cada ayuntamiento se adapta a sus necesidades específicas, aportando una capacidad para crear equipo que busca la sinergia con los equipos internos de los ayuntamientos, con el fin de conseguir una organización óptima en la aplicación de los tributos.

Como empresa joven y motivada, la adaptabilidad/flexibilidad de CGI permite consolidar una dinámica de trabajo cooperativa y organizar la gestión tributaria del cliente a largo plazo, en lugar de priorizar la maximización de resultados inmediatos.

### 3.7.2 Modelo de gestión propio para la aplicación de los tributos

---

Se emplea un modelo de gestión homogéneo en todos los proyectos, sin perjuicio de las adaptaciones locales, basado en el aprovechamiento del sistema de información que lo sustenta y en la mejora continuada del mismo. Se uti-

liza, asimismo, un plan de tareas, controles preventivos, buenas prácticas y cuadros de mando para facilitar a los responsables municipales la toma de decisiones y la organización y planificación del servicio.

### 3.7.3 Los valores hacia el equipo

Desde sus inicios, el objetivo del CGI ha sido crear una empresa seria, solvente y con alto nivel de calidad. Para ello ha sido imprescindible disponer de una plantilla cualificada. Se ha contratado a los mejores profesionales del sector, se ha creado un entorno de trabajo agradable y se ha otorgado un papel fundamental al trabajo en equipo. El equipo de CGI parte de valores como la responsabilidad individual y la ocupabilidad, como base para el planteamiento y el desarrollo personales, en una organización que intenta adaptarse al perfil y conveniencia de las personas.

### 3.7.4 Autonomía de gestión

CGI apuesta por la máxima descentralización y por el impulso de la e-organización. Se intentan distribuir las funciones por el territorio siempre que sea posible y minimizar el desplazamiento de las personas, priorizando el teletrabajo en todo aquello que no requiera comunicación presencial con contribuyentes.

### 3.7.5 Innovación tecnológica

Se apuesta por la innovación tecnológica como vía para aumentar la productividad, mediante el diseño de herramientas y procedimientos eficientes y bien imbricados con el *software* TAO.

## 4. Eslabones de la cadena de valor y participación de la parte privada

La colaboración entre el sector público y el sector privado puede producirse en diferentes etapas de la cadena de producción de valor. En algunas etapas el peso del sector público será el dominante o exclusivo, mientras que en otras fases se podrá dar la situación contraria. Desde el punto de vista académico, los argumentos para que se dé un mayor o menor grado de colaboración tienen que ver con las funciones en cuestión (con el hecho de que sean o no nucleares para el sector público) y, sobretodo, con la eficiencia, por lo que el mayor peso del sector privado recaerá en aquellas fases en que su presencia demuestre una mayor eficiencia y eficacia.

En el caso de la aplicación de tributos en ayuntamientos, podría pensarse que la distribución natural de tareas entre ambas partes (pública y privada) nos dibujaría un esquema en que el peso del sector público sería el dominante. Sin embargo, existen una serie de factores que hacen que, en la práctica, pueda no ser este el caso:

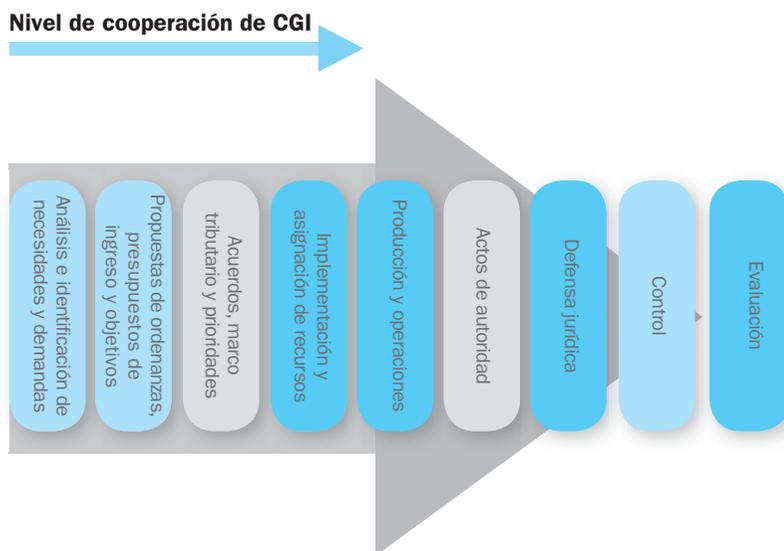
- **La fragmentación del mundo municipal.** A parte de los casos de atomización, incluso en las ciudades grandes (de más de 75.000 habitantes) pocos ayuntamientos disponen de un conjunto de expertos preparado para seguir el ritmo de los cambios en los hechos imposables.
- **La ausencia de estructuras** que faciliten la capacitación de la parte pública. No hay una oferta de formación específica en gestión tributaria, como la hay en fiscalización o asesoramiento jurídico. Ni siquiera el Instituto de Estudios de Administración Local pone mu-

cho énfasis en la aplicación de los tributos. Por lo tanto, finalmente han sido las propias empresas de colaboración las que se han erigido como la principal fuente de expertos.

- **La reducción del respaldo de la Administración central.** Cada año son menos los medios asignados a la Dirección General de Catastro para apoyar a los ayuntamientos. Del mismo modo, se van reduciendo los recursos que la Agencia Española de Administración Tributaria (AEAT) dedica a la inspección del IAE y al IAE en general.

Todo esto hace que el sector privado obtenga mejores resultados en buena parte de la cadena de valor, sobre todo en la función de implementación y asignación de recursos y en la de producción. A menudo son tareas que la parte pública podría atender, pero dadas las circunstancias mencionadas, la parte privada parece estar en mejores condiciones de eficiencia.

La cadena de valor en los servicios administrativos de aplicación de los tributos, se recoge en el siguiente esquema:



#### 4.1 Análisis e identificación de necesidades y demandas

En esta tarea mixta la parte pública es la dominante. Al haber intervenido en situaciones muy distintas, la parte privada puede aportar una amplia experiencia que puede ayudar a modular las formulaciones de la parte pública.

La parte privada también puede ayudar a la parte pública en la organización de la cadena de valor interna de los “proveedores” públicos, en especial en las asunciones de competencias (por ejemplo, la de la inspección del IAE, que debe reclamarse a la AEAT) o los convenios entre Administraciones (Dirección General de Catastro, Dirección General de Tráfico; Agencia Tributaria, CCAA, etc.).

#### 4.2 Propuesta de ordenanzas, presupuesto de ingresos y objetivos

En esta tarea mixta la parte pública es la dominante. Si bien la parte pública tiene un mayor conocimiento de la realidad del municipio y de sus necesidades, la parte privada puede aportar parámetros de referencia de otros municipios similares y, con ello, puede ayudar a determinar la forma óptima de atender las necesidades y el grado en que son alcanzables los objetivos.

El sistema de información de que disponen los ayuntamientos acostumbra a limitarse a la contabilidad de ingresos (derechos reconocidos presupuestados y liquidados, recaudación del año y de presupuestos cerrados, pendiente a cierre de ejercicio) y, como mucho, a las cuentas de recaudación (pendiente por ejercicio y separación entre pendiente en voluntaria y en ejecutiva) pero es muy insuficiente para tomar realmente el pulso de la realidad tributaria.

La parte privada tiene mayor información agregada (no confidencial) de los municipios con los que ha colaborado y, si filtra esta información con parámetros de la realidad del municipio —por ejemplo los datos obtenidos del

Anuario Económico de la Caixa (disponible para todos los municipios mayores de 1.000 habitantes), los datos que facilita el Ministerio de Hacienda (presupuestos y liquidación del presupuesto para cada municipio) o los datos de la Dirección General de Catastro (parcelas urbanas, unidades urbanas, cuota líquida, tipo aplicado)—, puede presentar propuestas de ingresos y objetivos a medio plazo.

Aparte de la cifra que haya que presupuestar, se marcan otros objetivos, por ejemplo: el porcentaje de domiciliación que debe alcanzarse por padrón, el potencial de un análisis de omisiones catastrales, o la fijación de objetivos para los planes de inspección, comparando la matrícula del IAE con la de otros municipios en los que ya se ha ejecutado un plan de inspección.

#### 4.2.1 Previsiones de ingresos para el ejercicio siguiente

La previsión de ingresos tiene componentes difíciles de estimar, como la evolución de los ingresos vinculados al mercado inmobiliario (licencias de obras, ICIO, plusvalías, etc.), pero también tiene otros componentes que sí se pueden estimar con más precisión, como los ingresos por los principales tributos como el IBI, el IAE o el IVTM. En todos estos casos, el análisis de las variaciones en el año recién transcurrido (altas y bajas), e incluso del plan de actuaciones previsto para el siguiente ejercicio permiten hacer aproximaciones aceptables al volumen de liquidación del presupuesto y al volumen de recaudación, en plazos adecuados para tenerlo en cuenta en la elaboración del presupuesto, tanto del presupuesto administrativo como del presupuesto de tesorería.

#### 4.2.2 Análisis de bonificaciones y exenciones

Una vez más, el sistema de información contable municipal (SICAL, cuentas de recaudación) no permite por sí solo obtener información ajustada para estimar el impacto de las bonificaciones y exenciones, ni para conocer el impacto de posibles cambios normativos en las ordenanzas. Esta información

puede ser facilitada por la parte privada combinando diferentes fuentes de datos y modelizando comportamientos observados en el municipio o en otros municipios.

#### 4.2.3 Estudios económico-financieros para las tasas

Esta es otra tarea importante que a menudo ha estado realizando también la parte privada y que resulta imprescindible para evitar posteriores recursos a las liquidaciones: los estudios económico-financieros de base para la fijación de las tasas (para la que se requiere un análisis del coste de los servicios). En estos casos, la parte privada tiene la ventaja de la especialización y de que puede aprovechar la metodología de estudio para una tasa concreta en varios municipios (utilizando datos de gasto asociado al servicio y parámetros territoriales específicos de cada municipio).

#### 4.3 Acuerdos, marco tributario y prioridades

La parte pública asume en exclusiva este eslabón de la cadena de valor. Nos referimos a la aprobación de ordenanzas fiscales y de la ordenanza general, del calendario fiscal, de la normativa sobre fraccionamientos y aplazamientos, y a la firma de convenios con otras Administraciones públicas, así como a la aprobación del plan de inspección.

#### 4.4 Implementación y asignación de recursos

En este caso, la parte privada es la dominante. La parte pública debe asignar recursos de dirección y supervisión y en algunos proyectos detiene ciertas funciones. Una de las funciones que más a menudo quedan en la parte pública es la atención presencial a los contribuyentes, con la ventaja de que agiliza la

posibilidad de implantar procedimientos de ciclo rápido para algunas solicitudes de posible resolución inmediata, como los fraccionamientos.

Algunas funciones se pueden realizar sin necesidad de presencia local, bastando para ellas una conexión al sistema informático, y otras requieren expertos que, por la naturaleza de la función, no trabajan en exclusiva para un proyecto, sino que atienden a varios. Unas y otras son funciones que acostumbran a recaer en la parte privada. En cuanto a las funciones que han de realizarse con presencia local permanente, hay margen para decidir si las asume la parte pública o la parte privada. Se recomienda, no obstante, que cada función quede en una u otra parte de la colaboración, para evitar que haya equipos mixtos que se dediquen a una misma función, lo cual podría dar lugar a problemas de autoridad en el equipo y supuestos de cesión ilegal de trabajadores.

La parte privada debe también organizar la cadena de proveedores intentando que los procesos de unos y otros se incardinan adecuadamente. Hay que rediseñar bien los procesos de todos los participantes para lograr un resultado óptimo e innovar permanentemente, sobre todo en las tareas de impresión de documentos y reparto de avisos y notificaciones. Esta función de implementar los nuevos procesos juntamente con los proveedores se realiza con mayor libertad de movimientos desde la parte privada.

Como ejemplos de cooperación entre empresas que participan en la cadena de valor, cabe destacar la identificación de direcciones incorrectas y el inicio del proceso de depuración en la fase de reparto, o la presencia en la fase de impresión de sistemas para usar papel autoensobrado en los documentos únicos para un destinatario y procedimientos adecuados para ensobrar automáticamente todos los documentos de una remesa remitidos a un mismo destinatario.

## 4.5 Producción y operaciones

La parte privada es aquí la dominante, aunque hay dos factores que juegan un papel importante para decidir qué funciones asume la parte pública:

- El carácter recurrente (continuado) o esporádico (por campañas o fases de diversa intensidad) de cada una de las principales funciones. Entre las funciones más recurrentes figuran la atención presencial al contribuyente, las resoluciones, la recaudación ejecutiva en su fase masiva y la tramitación de denuncias.
- El interés de la estructura política en poder desentenderse cuando los ciudadanos les presionan para que se interesen por un tema concreto. Puede convenirles utilizar el argumento de que no pueden intervenir porque lo ha asumido la parte privada. Este factor incide especialmente en las tareas de ejecutiva y de tramitación de denuncias.

En las distintas funciones que engloban la fase de producción y operaciones podemos encontrar con diferentes grados de colaboración. A continuación se presentan estas funciones, indicando si están dominadas por la parte pública o la privada.

### 4.5.1 Informática

La parte privada es la dominante. Habitualmente la parte privada condiciona la colaboración al uso de su metodología y herramientas de trabajo, y esto incluye el componente informático.

Además, el manejo de la informática tributaria requiere especialistas y una inversión continuada en el desarrollo de mejoras y la parte pública suele tener más dificultades para asumir esto.

Las Administraciones públicas con las que interacciona la aplicación de los tributos están avanzando a muy buen ritmo hacia la sociedad de la información, pero mantener el ritmo a escala municipal requiere un trabajo intenso. El aprovechamiento de los convenios con la Dirección General de Tráfico (para comprobar que no hay omisiones en el padrón, conocer los datos del titular del vehículo a partir de la matrícula, informar de que no autorice la transmisión del vehículo pues hay recibos del vehículo en ejecutiva), con la Dirección General de Catastro (omisiones y alteraciones catastrales), con la Agencia Es-

tatal de Administración Tributaria (embargos de devoluciones tributarias), con la Seguridad Social (embargos de salarios), con el Colegio de Notarios, con las Oficinas Liquidadoras de las CCAA, con entidades autonómicas para la recaudación ejecutiva, con los bancos (C60, C19, C63, TPV, entre otros), etc. es un trabajo que, salvo en ayuntamientos muy grandes, tiene que ser asumido por la parte privada. Y no se trata de un trabajo puntual, sino que hay que ir innovando y haciendo adaptaciones continuamente.

#### 4.5.2 Atención presencial al contribuyente

En esta función la situación está más repartida y el ayuntamiento tiene razones importantes para querer mantenerla en la parte pública: por una parte, la posibilidad de atender de manera unificada los temas tributarios y el resto de temas municipales, y, por otra parte, la voluntad de que la interacción con los ciudadanos se realice con personal propio.

También cuenta a favor de retener esta función en la parte pública la posibilidad de establecer procedimientos de ciclo rápido que requieran un acto de autoridad, por ejemplo, la aprobación de aplazamientos o fraccionamientos que entren dentro de las normas prefijadas en la ordenanza puede ser firmada (de inmediato tras su presentación) por un funcionario adscrito a la unidad de atención presencial.

#### 4.5.3 Atención telefónica al contribuyente

En este caso, la parte privada acostumbra a ser la dominante. No solo por la amplitud de horarios (lo habitual suele ser de lunes a viernes de 8h00 a 20h00), sino también por las economías de escala. Un mismo servicio puede atender de forma transparente a diversos ayuntamientos, lo que es un factor clave. Su prestación por la parte privada ha facilitado a los municipios con residentes extranjeros la habilitación de un servicio de atención telefónica en inglés que se percibe, al igual que el servicio en castellano o catalán, como un servicio particular del municipio.

#### 4.5.4 Resoluciones

Entendemos como tal el servicio de respuesta a solicitudes, alegaciones y recursos presentadas por los contribuyentes y que no pueden ser resueltas en el acto por los servicios de atención.

Es una actividad recurrente, aunque tiene fases de mayor volumen y en las que hay que tener flexibilidad en los recursos para poder cumplir con el requerimiento de la Ley de Procedimiento Administrativo<sup>15</sup> de dar una respuesta antes de los 30 días. Es también una función que requiere titulados superiores, personal de categoría administrativa A.

Por todo ello, mientras en municipios grandes tiende a ser una función protagonizada por la parte pública, en muchos otros casos la protagoniza la parte privada, sin perjuicio de que las funciones de exteriorización del acto, con la firma, queden reservadas a funcionarios.

#### 4.5.5 Ejecutiva

La función ejecutiva acostumbra a ser protagonizada por la parte privada, sin perjuicio de que todos los actos de autoridad, como providencias de apremio y diligencias de embargo, deban ser realizados por funcionarios.

Las competencias principales para realizar esta función son la informática y, en los expedientes avanzados, la disponibilidad de juristas expertos que puedan impulsar el expediente y abrir procesos de derivación de responsabilidad, procesos de subasta, o buscar la recuperación de la deuda en concursos de acreedores.

#### 4.5.6 Tramitación de denuncias y sanciones

Hay situaciones diversas, en algunas de ellas este trabajo administrativo es asumido por la parte privada y en otras queda en la parte pública.

<sup>15</sup> LPARJC de 1992.

A favor de que quede en la parte pública figura la intensa interacción con el instructor de multas y con la propia Policía Local, no solo para recoger las denuncias sino también para que se ratifiquen en los hechos ante las alegaciones. El único argumento a favor de que esté en la parte privada es la frecuente escasez de recursos humanos de la parte pública.

#### 4.5.7 Generación de nuevos cargos

Se trata de la función de producción más crítica y determinante para los resultados, y acostumbra a quedar en la parte privada.

Las conclusiones de estas experiencias aún no son significativas estadísticamente, pero hay elementos para pensar que, en promedio, al tercer año de una práctica eficaz en aplicación de los tributos, el volumen de derechos recaudados (es decir, el dinero disponible) de los capítulos I, II y III del presupuesto de ingresos puede consolidarse en una cifra un 25% por encima de lo obtenido con una aplicación de los tributos ni eficaz ni proactiva.

De este incremento del 25% en la recaudación, solo un 3% viene de la presión a través de la ejecutiva, otro 3% procede de mejorar la calidad de la información, un 7% se deriva de tener plenamente actualizada la información catastral, y un 12% se explica por el trabajo de conseguir que no se escape ningún objeto tributario susceptible de tributar.

##### *Cuidar la calidad de la información*

Entre las prácticas que ejecuta la parte privada, usando recursos especializados a disposición de múltiples proyectos, figuran:

- Perseguir los avisos con dirección incorrecta y lograr que los repartidores informen de todas las incidencias e indiquen si han conseguido un teléfono o dirección alternativos, y que un grupo de trabajo busque direcciones alternativas o una solución a la incidencia. Para ello se puede acceder a datos del INE, de la AEAT, al censo de fallecidos y a otras fuentes de información a las que tienen acceso los ayuntamientos.

- Analizar los impagados para detectar casos de información errónea y corregirla.
- Analizar la coherencia en el impuesto de vehículos entre los elementos tributarios del hecho imponible, la información de tipo de vehículo e incluso la marca y el modelo.
- Revisión sistemática de volumen de facturación y del atributo de pertenencia a grupo de empresas (a partir de la información del Registro Mercantil) para actualizar los datos del IAE.

##### *Tener plenamente actualizada la información catastral*

El impuesto de bienes inmuebles representa en promedio entorno al 60% o 65% del volumen de recaudación de ingresos (capítulo I al III) y, a pesar de los esfuerzos de la Dirección General de Catastro, en pocos casos está totalmente al día.

Además del tratamiento de los expedientes de alteración jurídica y de alteración económica, que es conveniente que asuma el propio ayuntamiento si tiene firmado el convenio, pueden hacerse trabajos sistemáticos de detección de omisiones (parcelas no catastradas en una zona catastrada), detección de zonas sin catastrar, y también detección de aumentos de superficie construida por encima del dato que figura catastrado, de nuevas unidades constructivas (piscinas, por ejemplo) o de cambios de uso.

Para ello, hay que utilizar a especialistas que combinen trabajo de gabinete (herramientas informáticas que cruzan ortofotos con la base de información catastral cartografiada) con trabajo de campo, y esta labor acostumbra a asumirla también la parte privada.

##### *Conseguir que no se escape ningún objeto tributario susceptible de tributar*

Esta es la función con mayor potencial y acostumbra a protagonizarla también la parte privada. Esto es así, en gran medida, porque no son trabajos de una intensidad estable, sino que deben desarrollarse mediante campañas.

Se incluyen aquí básicamente tres tipos de trabajos, la inspección, el peinado fiscal y los trabajos de detección de todas las transmisiones inmobiliarias para liquidar las plusvalías y aplicar sus otras consecuencias tributarias.

En inspección nos referimos básicamente al ICIO, el IAE y la tasa de uso de suelo, subsuelo y vuelo (la tasa del 1,5%). En todos estos casos es tarea de especialistas, de expertos en contabilidad privada en el caso del ICIO, a menudo de ingenieros técnicos (para calcular la potencia eléctrica) y de químicos (para verificar si algunas actividades están en el epígrafe correcto), así como de conocedores del negocio de las compañías suministradoras de servicios en el caso de la tasa del 1,5%.

Con peinado fiscal nos referimos al trabajo de campo para poner al día las tasas de ocupación de la vía pública. Este trabajo se realiza con la ayuda de PDA, en los que se ha cargado la cartografía y los objetos tributarios, con GPS y cámara fotográfica integrados, y consiste en recorrer todo el callejero, identificar los objetos tributarios en vía pública y verificar si están registrados correctamente, para corregirlos o darlos de alta con sus coordenadas físicas y su parcela asociada en caso de que no lo estén.

Para las transmisiones inmobiliarias lo más efectivo es el acuerdo con el Colegio de Notarios, por el que el ayuntamiento obtiene un fichero trimestral con todas las transmisiones, con el que puede localizar aquellas que no hubieran sido aportadas por los interesados y, en un momento dado, liquidar las plusvalías que no se hubieran liquidado, actualizar los datos de titularidad en IBI y otros padrones, y proceder a la alteración jurídica en catastro. Otras posibles técnicas son seguir el censo de fallecidos y compararlo con la información sobre la propiedad de los inmuebles para detectar transmisiones mortis-causa y los acuerdos con las oficinas liquidadoras de las CCAA, para acabar de detectar todos los supuestos de sucesiones y transmisiones.

#### 4.6 Actos de autoridad

---

La parte pública asume en exclusiva este eslabón de la cadena de valor. La parte privada no está autorizada para ello, aunque sí lo está para realizar todos los trabajos preparatorios. El hecho de que el grueso de los trabajos preparatorios los realice la parte privada y que la parte pública se limite a revisar

los documentos y exteriorizarlos con su firma ha levantado sospechas sobre la posibilidad de que se trate de un caso de fraude de ley y de que la parte privada esté invadiendo funciones reservadas a funcionarios de habilitación estatal. La realidad y la jurisprudencia han resuelto a favor de potenciar la colaboración público-privada en la inmensa mayoría de los casos planteados.

#### 4.7 Defensa jurídica

---

En esta tarea mixta la parte privada acostumbra a ser la dominante. Nos referimos a las actuaciones ante tribunales, normalmente ante los juzgados y tribunales contencioso-administrativos y los económico-administrativos, pero también en otros procesos judiciales.

Los más frecuentes surgen a raíz de trabajos de inspección, cuando el expediente culmina con un acta de disconformidad, aunque se dan también en procesos de recaudación ejecutiva, sobre todo al intentar hacer valer la deuda en un concurso de acreedores.

Se dan también en impugnaciones de ordenanzas fiscales y otros actos de los órganos de gobierno.

De nuevo, los factores de economía de escala y especialización hacen que esta parte tienda a ser asumida por la parte privada; en cada caso el ayuntamiento deberá otorgar los poderes de representación adecuados.

#### 4.8 Control

---

En esta tarea mixta, la parte privada acostumbra a ser la dominante. El sistema informático es la clave. Los controles consisten en la ejecución sistemática de reglas de inferencia que detectan anomalías y en una investigación detallada de las mismas. Si asumimos un nivel de seguridad adecuado en los

accesos al sistema informático (política de gestión de contraseñas), al detectar una anomalía presuntamente incorrecta podemos averiguar (a través de la clave de usuario) quién la ha generado, localizar otras incidencias generadas por dicho usuario y tomar las medidas correctoras pertinentes.

Además de disponer de este microcontrol, la parte privada ha avanzado en mecanismos de control gracias a la tecnología de depuración y extracción de datos no confidenciales. Estos datos se almacenan en un repositorio de datos (*data warehouse*) donde puede analizarse la información.

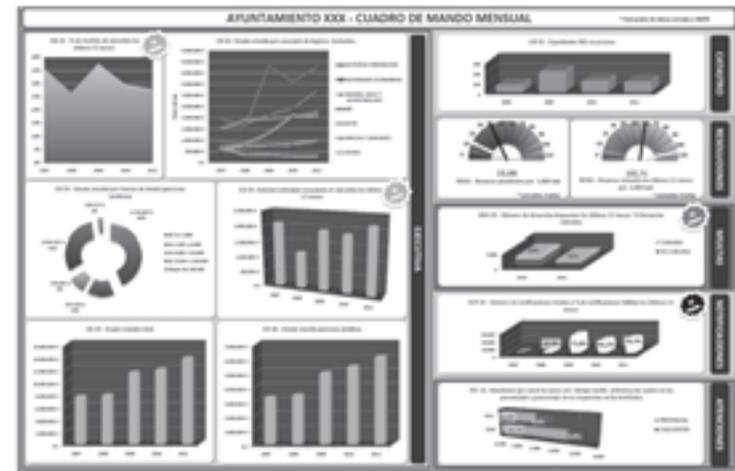
Dicha tecnología ha generado, básicamente, tres instrumentos de control:

#### 4.8.1 Cuadros de mando

A continuación se expone un ejemplo de cuadro de mando para un municipio de entorno a 50.000 habitantes:



El cuadro de mando permite disponer de la evolución de determinadas magnitudes y también da una referencia de las magnitudes objetivo. En el cuadro del ejemplo, en resoluciones pendientes, el indicador es el número de resoluciones pendientes por mil habitantes sobre el cual se ha decidido fijar un objetivo o meta. Si está bien diseñado, el cuadro de mando permite siempre identificar dónde hay que intensificar la atención.



#### 4.8.2 Observatorios

Junto a los cuadros de mando, que son básicamente una cuestión de tecnología informática y de una combinación entre instinto y conocimiento experto, hay otra herramienta de control muy útil, que sería difícil de elaborar por la parte pública: los observatorios.

Los observatorios se basan en comparar un conjunto de municipios homogéneos y ver cómo se comporta en cada uno de ellos un determinado conjunto de variables. Las diferencias que se observen pueden responder a razones ajenas a la actividad de aplicación de los tributos, pero también pueden deberse a motivos endógenos. Conocer los motivos de estas diferencias permite actuar en los casos de resultados subóptimos.

A continuación se muestra un observatorio de comportamiento de la ejecutiva en 5 municipios de entre 30.000 y 50.000 habitantes.

31/12/2011 (Últimos 12 meses)		MUNICIPIO 1	MUNICIPIO 2	MUNICIPIO 3	MUNICIPIO 4	MUNICIPIO 5
Cargo ejecutiva + PASEJE (últ.12 meses)	1	2.433.460	2.651.035	4.589.798	2.652.605	3.283.072
% s/ 12 meses anteriores	2	↓ -30,50%	↑ 29,68%	↓ -15,25%	↑ 21,76%	→ -3,51%
N° habitantes (INE 2011)	3	30.000	37.500	40.000	42.500	45.000
Cargo ejecutiva x habitante (últ.12 meses)	4	→ 81,12	↑ 70,69	↓ 114,24	↑ 62,41	↑ 72,96
% gestión ejecutiva (últ.12 meses)	1	↓ 21,10%	→ 27,22%	↓ 25,98%	↓ 21,49%	↑ 37,12%
% S/ 12 meses anteriores	2	↓ -28,28%	↑ -1,62%	↑ -1,29%	↑ -2,26%	→ -18,00%
% recaudación ejecutiva (últ.12 meses)	3	↓ 18,32%	↑ 23,30%	↓ 16,28%	↑ 21,02%	↑ 22,97%
% s/ 12 meses anteriores	4	→ -7,92%	→ -5,63%	→ -1,01%	↑ 9,38%	↓ -19,64%
% bajas ejecutiva (últ.12 meses)	5	↓ 2,78%	↓ 3,92%	↑ 9,71%	↓ 0,48%	↑ 14,15%
% s/ 12 meses anteriores	6	↓ -70,83%	↑ 31,61%	↑ -1,77%	↓ -82,82%	→ -15,20%
Principal recaudado bruto ejecutiva	7	1.517.880	1.267.088	2.194.804	1.552.204	1.467.181
Ppal. recaudado bruto eje. (% cargo EJE)	8	↑ 62,38%	↓ 47,80%	↓ 48,03%	↑ 58,52%	↓ 44,69%
% s/ 12 meses anteriores	9	↑ -9,54%	→ 3,05%	→ 8,88%	↓ 20,12%	↑ -6,47%
Deuda paralizada ejecutiva	10	511.629	188.417	1.162.656	318.367	378.209
Deuda paralizada ejecutiva (% cargo EJE)	11	↓ 21,02%	↑ 7,11%	↓ 25,44%	↑ 12,00%	↑ 11,52%
Paralizado ejec. sin apremio	12	0,03%	2,77%	1,68%	5,75%	5,00%
Paralizado ejec. con apremio (no expte.)	13	35,89%	28,88%	28,69%	13,04%	20,24%
Paralizado ejec. expediente	14	64,08%	68,35%	69,62%	81,21%	74,75%
Deuda pendiente ejecutiva	15	↓ 8.714.728	↓ 6.565.705	↑ 14.333.438	↓ 8.434.153	↓ 7.172.050
Deuda pendiente x habitante	16	290,49	175,09	358,34	198,45	159,38
% s/ 12 meses anteriores	17	↓ 5,19%	↑ 21,66%	↓ 7,26%	→ 14,25%	→ 12,65%
% deuda últimos 5 años (2007-2011)	18	↑ 79,42%	↑ 72,48%	→ 71,01%	↓ 44,69%	↑ 85,44%
<b>Distribución recaud. EJE x tipo persona</b>						
Principal recaudado ejecutiva	19	1.517.880	1.267.088	2.194.804	1.552.204	1.467.181
Principal recaudado ejecutiva x habitante	20	↑ 50,60	↓ 33,79	↑ 54,87	↓ 36,52	↓ 32,60
% persona físicas	21	70,58%	78,47%	56,94%	38,03%	76,16%
% persona jurídicas	22	29,42%	21,53%	43,06%	61,97%	23,84%
<b>Distribución recaud. EJE pers. físicas por tramos</b>						
Principal recaudado ejecutiva pers. físicas	23	1.071.383	994.269	1.249.636	590.366	1.117.362
Recaud. EJE pers. físicas x habitante	24	↑ 35,71	→ 26,51	↑ 31,24	↓ 13,89	→ 24,83
0 - 100€	25	50,78%	36,59%	50,19%	38,51%	29,36%
101€ - 1.000€	26	40,04%	61,83%	45,00%	47,61%	66,22%
1.001€ - 4.000€	27	1,93%	1,57%	2,70%	6,43%	2,76%
4.001€ - 10.000€	28	7,26%	0,00%	1,20%	4,53%	0,00%
> 10.000€	29	0,00%	0,00%	0,91%	2,93%	1,67%

<b>Distribución recaud. EJE pers. juríd. por tramos</b>						
Principal recaudado ejecutiva pers. físicas	30		446.497	272.819	945.167	961.839
Recaud. EJE pers. jurídicas x habitante	31	→	14,88	↓ 7,28	↑ 23,63	↑ 22,63
0 - 1.000€	32	<b>RECAUD. EJE P. JURÍD. X TRAMOS</b>	54,11%	62,87%	32,40%	16,13%
1.001€ - 4.000€	33		32,76%	14,71%	11,94%	10,91%
4.001€ - 10.000€	34		1,62%	4,59%	6,24%	6,86%
10.001€ - 100.000€	35		11,51%	17,84%	10,89%	26,33%
> 100.000€	36		0,00%	0,00%	38,53%	39,77%
<b>Distribución recaud. EJE x % recargo</b>						
Principal recaudado ejecutiva	37	<b>RECAUD. X TIPO RECARGO</b>	1.517.880	1.267.088	2.194.804	1.552.204
5% (recargo ejecutivo)	38		22,41%	23,82%	22,82%	30,95%
10% (recargo apremio reducido)	39		25,35%	24,67%	26,10%	24,29%
20% recargo apremio ordinarios	40		52,25%	50,77%	50,18%	44,70%

### 4.8.3 Memorias

Las memorias son un tercer elemento clave para facilitar el control; recogen de forma anual (aunque también pueden hacerse trimestrales o semestrales) la información agregada que necesitan los directivos para conocer la marcha del servicio. Al igual que el resto de funciones relacionadas con la facilitación del control, acostumbra a llevarla a cabo la parte privada.

### 4.9 Evaluación

La parte pública acostumbra a ser la dominante en esta tarea. Es la encargada de fijar las políticas y los objetivos, y es a ella a quien le corresponde evaluar si se están consiguiendo o no. Para ello puede aprovechar la información de control y otras informaciones que se canalizan directamente hacia ella. También forma parte de este proceso evaluar si la colaboración privada ha satisfecho las expectativas o si hay que introducir variaciones en su diseño.

## 5. Factores de éxito y principales obstáculos

### 5.1 Principales barreras a la CPP en colaboración tributaria

---

Desde una perspectiva histórica, la Administración tributaria siempre ha mostrado cierta reticencia a establecer procesos de colaboración público-privada para el desarrollo de sus propias funciones. Sin embargo, podemos encontrar varios ejemplos en la propia realidad tributaria que muestran indicios de cambio en este sentido: uno bien conocido lo hallamos en las funciones que desempeñan las entidades financieras cuando asumen la realización de actividades de caja para la propia Administración tributaria; otros ejemplos son la recepción de declaraciones tributarias; la implementación de distintas fórmulas mixtas, como la venta de sobres del IRPF, o del IVA anual y de papel timbrado en los estancos; o, sin ir más lejos, la función que vienen realizando los call centers de distintas Administraciones como el O10.

Como ya hemos visto anteriormente, no existe normativa de carácter general que impida a la Administración tributaria aumentar su capacidad para impulsar procesos de colaboración público-privada. Aunque aún son pocas las Administraciones proclives a impulsar procesos de esta índole, parece evidente que podemos afirmar que la CPP en gestión tributaria por parte de los municipios puede ser perfectamente positiva. Es más, puede potenciarse en el futuro, si bien, aparte de los problemas generales que conlleva cualquier proceso de CPP de servicios, en este camino deberán superarse también otros problemas específicos de la CPP en gestión tributaria, para que esta se pueda implantar con total garantía de éxito. A continuación exponemos

algunos problemas propios de la CCP en gestión tributaria que constituyen algunas de las principales barreras para su consolidación:

### 5.1.2 Asimetría informativa

Se trata de un mercado bastante opaco. No existe un gran conocimiento sobre cómo funciona. El ayuntamiento no sabe muy bien qué servicios está contratando y no tiene un buen referente del precio. El número de empresas que opera en este mercado es muy reducido (unas 8 empresas, tres de las cuales concentran el 75% del mercado) y todavía subsiste en algunos pequeños municipios la figura del recaudador. La existencia de algún observatorio del mercado (desde alguna organización como, por ejemplo, la Federación Española de Municipios) podría ser un buen instrumento para aumentar la transparencia del mercado.

### 5.1.3 Mercado con poca movilidad del cliente

Es un mercado que tiende a consolidar un crecimiento sin retrocesos pues cada nueva adjudicación de un contrato supone un flujo continuado de ingresos que no se revisa hasta transcurridos 4 años o más. Además, en el momento de la revisión, lo previsible es que se renueve a la misma empresa, pues el cambio de empresa se vive como un riesgo.

### 5.1.4 Resistencia al cambio

Se constata una actitud generalizada en las Administraciones tributarias que defiende la conveniencia de desarrollar las funciones de gestión tributaria dentro de la propia Administración tributaria. En parte, dicha actitud proviene de la voluntad de apropiarse del conocimiento especializado que demandan los procesos tributarios. No obstante, conviene recordar que, paradójicamente, es la ausencia de dicho conocimiento especializado lo que puede hacer que una relación de cooperación público-privada resulte interesante, es de-

cir, que el establecimiento de un proceso de colaboración puede permitir atraer conocimiento al seno de la Administración. Este es el caso de la CPP que realiza CGI en distintos municipios, donde la empresa trabaja y coopera con el personal municipal. Desde la experiencia de CGI se señala como un aspecto muy relevante el perfil psicológico y las motivaciones del cliente. El interlocutor de CGI en el ayuntamiento (el jefe de proyecto) tiene un papel clave en el éxito o fracaso de la colaboración. Por este motivo se ha de cuidar mucho su participación activa en el proyecto y en los resultados del mismo. Otro problema que se acostumbra a observar es la gran movilidad que hay entre las personas expertas en los ámbitos económicos en los ayuntamientos (por ejemplo, entre interventores, aunque también en otros perfiles técnicos), hecho que provoca pérdidas de interlocutores y, en general, de conocimiento.

Por otra parte, no parece haber un perfil político de ayuntamientos que opten por la colaboración público-privada. A lo largo de su experiencia, CGI ha trabajado con ayuntamientos gobernados por partidos de diferentes ideologías.

### 5.1.5 Dificultades para innovar

Existen aún ciertos temores por los inconvenientes jurídicos y de control, muy relacionados en muchos casos con la dificultad para innovar y buscar nuevas y mejores fórmulas para prestar el servicio. Como comentábamos al principio, el objetivo último de cualquier intervención pública es la generación de valor público. La Administración pública, por definición, debe saber utilizar los recursos disponibles en un territorio dado, sean públicos o privados, para crear valor público. La inercia de gestión directa de determinados servicios públicos impide, a veces, pensar en otras soluciones para conseguir una mejora del servicio.

### 5.1.6 Comparativa con la externalización en el sector privado

Existe también cierto pensamiento que considera distintas las formas de externalizar, según se trate del sector privado o del sector público. De acuerdo con esta línea argumental, la principal diferencia entre la externalización que reali-

zan las empresas privadas y la que se implementa desde el sector público consiste en que, en el primer caso, el sector privado contrata servicios y productos complementarios (de apoyo, auxiliares) a la actividad principal de la empresa y, en cambio, en el sector público, cuando se externalizan algunas funciones, se transfiere al sector privado el núcleo de su actuación. Tal y como hemos expuesto, este pensamiento confunde los conceptos de privatización y cooperación público-privada que anteriormente hemos tratado de clarificar. Si bien las funciones nucleares (planificación, control, evaluación) no deberían externalizarse, para ciertos servicios públicos lo que se ha de garantizar es la financiación y la responsabilidad pública de su prestación, pero no necesariamente su producción; lo que se ha de garantizar es que lo produzca aquel agente, público o privado, que esté en mejor disposición de hacerlo.

### 5.1.7 Visión de la CPP como pérdida de control

Una de las motivaciones para impulsar un proceso de CPP puede ser el deseo de cubrir los recursos insuficientes de las Administraciones tributarias, de modo permanente o transitorio. Todavía, en algunos casos, la cooperación se asocia con una pérdida de control. La Administración pública no puede renunciar a ejercer el control del servicio prestado y, por ello, existe una cierta corriente de opinión que considera que la Administración no puede contratar fuera este tipo de servicios, y que el concepto de colaboración tributaria es tan solo un paraguas bajo el que se esconde la realización de actividades reservadas a funcionarios. La actividad se ha llegado a calificar de “fraude de ley”. Sin embargo, sucesivas disposiciones legales han ido clarificando la base legal de la colaboración tributaria. Por otro lado, la experiencia de CGI pone de relieve que todo lo contrario también puede ocurrir, es decir, que la colaboración haga aumentar el conocimiento y la información relevante para la toma de decisiones, gracias al sistema de control de gestión que incorpora la empresa y que sirve, también, para la planificación de ingresos a la hora de elaborar los presupuestos.

Vistas algunas de las principales barreras que dificultan el avance de la CPP —ante algunas de las cuales un operador como CGI difícilmente puede intervenir y, por lo tanto, no tiene otra opción que adaptarse y convivir con ellas—,

debemos constatar que, al menos desde el punto de vista teórico, no existen barreras conceptuales a la CPP en la prestación de servicios públicos. Como ya hemos comentado anteriormente, la CPP no implica que la Administración renuncie a ejercer la autoridad, el control sobre el servicio prestado o a la responsabilidad sobre la eficiencia del mismo. Por el contrario, en un proceso de CPP estas funciones se intensifican más, si cabe.

La CPP, en general, constituye una forma de gestión estratégica encaminada a la modernización de la gestión pública tradicional, que se encuentra entre la prestación directa y la privatización. Conviene, por tanto, subrayar una vez más la importancia de superar la simplificación de confundir la cooperación público-privada en la gestión de ciertos servicios públicos con su privatización. Privatizar significa someter un servicio a las reglas del mercado privado, y en ningún caso es esa la situación que se produce en la implementación de la CPP en gestión tributaria, donde la relación de cooperación se establece para conseguir objetivos de eficiencia y eficacia, de calidad y ahorro de costes y, finalmente, para generar mayor valor público.

## 5.2 Factores críticos de éxito

A continuación exponemos una lista de factores críticos de éxito para el desarrollo de procesos de CPP en gestión tributaria. La identificación de estos elementos aporta dos valores principales: en primer lugar, permite identificar líneas de trabajo ineludibles, tanto para el sector público como para el sector privado y, en segundo lugar, facilita el establecimiento de prioridades de trabajo sin necesidad de olvidar la totalidad de los elementos en juego.

### 5.2.1 Por parte del sector público

#### Duración de los contratos

La duración de los contratos con las empresas privadas es un elemento que ha de tenerse en cuenta, puesto que la corta duración de los mismos (nor-

malmente dos años prorrogables por otros dos más) parece incompatible con el volumen de inversión y formación que han de realizar las entidades privadas. Este corto plazo no les da tiempo a rentabilizar sus inversiones, ni tampoco permite ofrecer a los empleados una carrera profesional que ayude a motivarlos.

### Recolocación de plantilla y eventual subrogación de personal laboral

Es esencial asignar otros puestos de trabajo a los funcionarios municipales que venían prestando estos servicios, para que desempeñen nuevas funciones, ya que si ello presentase problemas y no fuese posible, se produciría una duplicación de costes, al tenerse que atender a las retribuciones de dichos funcionarios además de cubrir el coste que supone encomendar el servicio a terceros ajenos a la Administración local.

En el caso de los trabajadores con contrato laboral del ayuntamiento, una opción de creciente actualidad es que la parte privada se subrogue en sus contratos, de forma que mantengan plenamente sus derechos laborales.

### Protección de datos

La protección de los datos de los obligados tributarios es un aspecto extremadamente sensible, ya que el cambio de sistema podría generar una pérdida en la confidencialidad de esta delicada información. Por lo tanto, debe quedar perfectamente especificado en el contrato que se celebre entre el sector público y el privado que este último va a prestar los servicios en los términos establecidos por la Ley Orgánica de Protección de Datos (LOPD) y solo va a utilizar los datos conforme a las instrucciones del responsable del tratamiento; que no va a aplicar o utilizar los mismos con fines distintos a los que figuren en tal contrato; que no puede comunicarlos, ni siquiera para su conservación, a otras personas; y que, una vez terminada la relación contractual con la Corporación local, los datos mencionados deberán ser devueltos a aquella, incluidos todos los documentos donde existiese algún dato o información de carácter personal.

Sin duda, este aspecto es uno de los más sensibles y por ello CGI hace especial hincapié en respetar la confidencialidad de la información y cumplir con la LOPD.

### El management de la CPP

El avance de la CPP debe ir paralelo a un aumento de las competencias de los directivos públicos. Justamente, para garantizar que el proceso de CPP genera mayor valor público, se ha de ir más allá de los controles procedimentales y reglamentarios. La premisa básica es asegurar los beneficios de todas las partes implicadas: garantizar el valor público, y legitimar y delimitar el beneficio del actor privado. Este último punto —legitimizar el beneficio de la empresa privada— es fundamental, ya que el beneficio privado en la CPP genera numerosas reticencias entre la ciudadanía y crea mucho “ruido” político.

Por tanto, en la CPP se deberá generar valor para la empresa privada y para la sociedad. Para poder crear dicho valor es necesario que los directivos públicos y privados tengan ciertas competencias de gestión: han de ser capaces de realizar análisis estratégicos internos de las organizaciones para identificar el núcleo de generación de valor en cada una de ellas y así saber distinguir en qué se debe enfocar cada cual y mejorar el encaje entre las partes. Para el actor público es necesario analizar el mercado de proveedores potenciales del ámbito concreto. Este análisis debe producir una imagen fidedigna del mercado: los operadores que en él actúan, la fuerza de cada operador y, en definitiva, la calidad del mercado. Esto evitará capturas por parte de monopolios y oligopolios.

La tercera competencia se refiere al management político. Ambos sectores, público y privado, deben invertir en crear consenso y legitimidad para la cooperación. Se debe gestionar a las principales partes interesadas y a los ciudadanos, y argumentar claramente los beneficios públicos de la cooperación. La capacidad de negociación es necesaria para pactar los términos básicos por los que se regirá la relación. Las negociaciones deben seguir una estrategia *win-win*, si se pretende que la cooperación resultante sea sostenible.

Asimismo, la competencia legal es fundamental cuando se actúa en (o con) el sector público. Esta competencia no puede dejarse totalmente en manos de expertos o especialistas. El directivo implicado en una cooperación público-privada ha de ser capaz de identificar las posibilidades y las restricciones del marco legal.

El control de gestión, o *performance management*, es otra competencia fundamental, y quizá la menos atendida. Es imprescindible saber qué está haciendo el otro socio, si está respetando los compromisos y si opera conforme a lo acordado. También es esencial poder averiguar qué efectos ha tenido el comportamiento de cada cual para la cooperación y qué resultados se han obtenido de ella.

Por último, la interacción público-privada requiere directivos públicos y privados con cualidades de liderazgo relacional, capaces de gestionar superando las barreras culturales, con unas competencias personales que les permitan relacionarse sin adoptar actitudes defensivas y superando los estereotipos (“burócratas” vs. “tiburones”), reconocer los objetivos de unos y otros, y entender las diferencias entre presión pública (social y política) y presión de mercado (económica), comprendiendo seriamente la relevancia de ambas.

### Accountability

Para el desarrollo de la cooperación público-privada, se necesitan entornos institucionales y corporativos que presenten seguridad jurídica, económica y financiera, así como mecanismos consistentes de rendición de cuentas, responsabilidad y responsabilización (*accountability*). Una rigurosa práctica de la responsabilización debe acompañar a la acción pública y a la cooperación público-privada: una rendición de cuentas y una responsabilización de todos los actores implicados. La CPP requiere mecanismos de seguridad para el ciudadano, el sector público y la empresa. Esta última necesita marcos jurídicos sólidos. El sector público necesita sistemas de control y evaluación de la actuación privada enmarcada en la cooperación. Finalmente, el ciudadano merece saber cuántos recursos públicos se han gastado en CPP, para qué se han gastado y qué resultado han tenido. Sin *accountability*, la CPP no tiene futuro.

## 5.2.2 Por parte del sector privado

### Comunicar las ventajas de la CPP en la gestión tributaria

Es vital demostrar que el coste de la gestión tributaria mediante la CPP es menor que el coste anterior para el mismo nivel de resultados, o bien que, con un coste similar o superior, se obtienen resultados mayores o más que proporcionales

al coste. De la experiencia de CGI se puede concluir que en los ayuntamientos donde se ha actuado, se ha logrado de media un incremento de un 15% en los ingresos (respecto a otros ayuntamientos cercanos) tras un período de unos tres años de aplicación del modelo. Así, el modelo de CPP aporta eficiencia y eficacia, y logra incrementar la capacidad tributaria con un menor coste relativo.

Es necesario comunicar, igualmente, la idea de que el ayuntamiento se está dotando de una “agencia tributaria” propia. La mantiene como un servicio interno, pero cuenta con el apoyo de una empresa externa especializada. La Administración local conserva el control de la información y de la gestión. Todos ganan: el ayuntamiento, la empresa, los directivos municipales, los trabajadores y los funcionarios del Servicio de Gestión Tributaria y, finalmente, ganan los ciudadanos por una mejora en la calidad en el servicio y una mayor equidad fiscal.

### Mercado en crecimiento. Proliferación de la CPP

El volumen de la parte de la gestión tributaria sujeta a CPP va en aumento, a pesar de la lentitud general de la Administración local y la competencia empresarial por ganar cuota de mercado, con el consiguiente riesgo de rentabilidad empresarial que ello supone. La consolidación del mercado de CPP en gestión tributaria seguirá avanzando, por lo tanto, en la medida en que se consolide la cultura de la eficiencia en la gestión pública.

### Cooperación empresarial

La cooperación entre las distintas empresas del sector puede ser determinante para consolidar una imagen positiva de la colaboración tributaria, para disipar las dudas sobre su legalidad en el imaginario colectivo, para comunicar a los directivos públicos que existe este instrumento para mejorar la eficiencia, y para mostrar los buenos resultados de quien ha usado la colaboración tributaria (organización de actos, eventos, etc.).

### CPP y gestión tributaria como apuesta estratégica

La gestión tributaria debe ser una “cuestión de Estado” que esté por encima de la dialéctica Gobierno/oposición, para aportar mayor legitimación social al proceso de CPP en gestión tributaria.

## 6. Aportación de valor a los municipios: aprendizajes para la gestión pública local

Impulsar un proceso de colaboración público-privada implica buscar la mejor relación entre la eficiencia de los recursos públicos y los servicios prestados. Sin embargo, la colaboración público-privada no puede ser un fin en sí mismo, sino que ha de ser un instrumento para trabajar mejor y para dar, finalmente, un mejor servicio a los ciudadanos, cumpliendo de este modo la función encomendada a las Administraciones públicas. Por ello, una Administración que apueste por la colaboración público-privada será una Administración madura, que llevará tiempo trabajando y conociendo cuál es su labor fundamental, cuáles son los sectores que pueden ser los idóneos para impulsar procesos de colaboración, y una Administración que sabrá distinguir, entre las empresas protagonistas de la colaboración, aquellas que sean eficientes y flexibles, y estén especializadas (normalmente, las empresas cumplirán con estas características, porque tendrán experiencia contrastada en el ámbito en el que van a cooperar). Desde el punto de vista del sector público, es imprescindible también la garantía de la transparencia absoluta en el procedimiento de contratación, una gradualidad y flexibilidad en el proceso de cooperación, así como mecanismos de control y de valoración de la empresa receptora y del trabajo realizado. La colaboración público-privada, como ya hemos señalado, no debe suponer en ningún caso para la Administración que establece dicha colaboración una pérdida de poder, ya que mantiene siempre la autoridad y titularidad del servicio. Por ello, debe continuar controlando la calidad del servicio y podrá ejercer este control más, si cabe, que en un sistema de gestión directa sin colaboración, de la forma que mejor le parezca (en los pliegos de condiciones del concurso, de forma reglamentaria y/o en el proceso de seguimiento del proyecto).

Por todos estos argumentos, ante la pregunta de si existen beneficios públicos de la colaboración público-privada en el ámbito de la gestión tributaria, la respuesta, a nuestro entender, tal y como se desprende del relato, es claramente afirmativa. De hecho, como hemos señalado anteriormente, el sector privado ya está presente en el ámbito público en toda la cadena de servicios. Los diferentes agentes públicos (locales, autonómicos, estatales y europeos) ya han formalizado un sinnúmero de políticas que permiten compartir esfuerzo entre el sector público y el sector privado. Por ello, las Administraciones públicas son cada vez más receptivas a la incorporación de empresas del ámbito económico privado para la gestión de servicios públicos.

No obstante, en una dinámica de colaboración público-privada no se trata de perpetuar los estereotipos según los cuales las organizaciones privadas son más eficaces (prestan servicios de mayor calidad) y más eficientes (resultan más económicas) mientras que las organizaciones públicas están desprovistas de talento y de la capacidad de ser eficientes. En este tipo de procesos ambos sectores aportan lo mejor de cada uno. La prestación de unos servicios a la sociedad con mayor calidad y menores costes dependerá tanto del buen hacer de la empresa privada como del control, el seguimiento y la gestión que ejerzan los organismos públicos sobre esa colaboración. El management público se erige como un elemento fundamental para que el sistema funcione correctamente. Por otro lado, este tipo de dinámicas muestra evidentes diferencias con la privatización, por lo que en ningún caso puede confundirse la colaboración público-privada con los procesos de privatización. Privatizar es abandonar cualquier tipo de responsabilidad pública directa sobre un servicio o actuación que hasta el momento era responsabilidad de la Administración. En la colaboración público-privada, tanto el servicio como la responsabilidad (su planificación, control y evaluación) continúan siendo públicos, por lo que se configura un management de corte relacional, en el que la Administración planifica, dirige y controla, y las organizaciones privadas gestionan los servicios públicos.

A menudo, ante la pregunta de por qué el sector público ha empezado a actuar de este modo —es decir, dirigiendo actividades que le son propias al sector privado—, se suelen mencionar, entre otras cosas, razones vincula-

das a las limitaciones de la Unión Europea para buscar el déficit cero, a la promoción de la liberación de sectores de los servicios públicos que hasta hace poco eran estratégicos, o a la voluntad de la propia Administración de conseguir una mejor eficiencia en el desarrollo de sus tareas. Sin embargo, bajo nuestro punto de vista, el creciente interés por la colaboración público-privada deriva de la constatación de que los poderes públicos ya no pueden actuar solos en la producción de respuestas a los problemas sociales. Aunque se podría pensar lo contrario, el Estado es en realidad más importante que nunca; jamás las sociedades humanas lo han necesitado tanto como ahora. En gran parte, el origen del actual escenario de crisis tiene que ver con un déficit de presencia de los poderes públicos, justamente porque no han mandado allí donde debían mandar. Sin embargo, paradójicamente, el Estado ha perdido la capacidad de producir en régimen de monopolio las respuestas que demanda la sociedad. La agenda pública se ha llenado de problemas cada vez más complejos y difíciles, lo que obliga a la interacción entre actores que están a ambos lados de la frontera que separa lo público de lo privado.

La colaboración público-privada parece, pues, tener un presente y un futuro brillantes en un contexto cada vez más incierto. Si nos centramos en el ámbito de la gestión tributaria, podemos constatar que tanto la creación de organismos de gestión tributaria —en muchos casos de colaboración público-pública— como la proliferación de iniciativas privadas parecen evidenciar que la colaboración público-privada ha contribuido a aportar valor público a la Administración local. A continuación se resumen algunos de los resultados, en términos de *outcomes*, que se derivan de las experiencias de CPP en gestión tributaria.

### 6.1 Mejora de la productividad mediante la incorporación de tecnología

Resulta evidente que la Administración tributaria es una de las que más esfuerzo ha invertido en el procedimiento de tecnificación de sus sistemas.

Diffícilmente hallaríamos un ámbito organizativo que haya avanzado más en su capacidad tecnológica. Sin duda, la incorporación de esa tecnología ha sido consecuencia de procesos de colaboración público-privada mediante los que se han incorporado mecanismos que han ofrecido respuestas y un mejor ratio coste-efectividad en los procesos. Dichos procesos han permitido disponer de tecnología punta, con complejos y potentes sistemas de información, para controlar las declaraciones y efectuar las liquidaciones tributarias. En términos de recursos económicos hubiese sido muy difícil, y muy lento, alcanzar ese nivel tecnológico si hubiese sido la propia Administración local la que hubiese tenido que asumir esos costes. La aportación en tecnología, y la consiguiente mejora en la productividad del servicio, es, por tanto, una de las principales aportaciones de valor. La mejora en la atención ciudadana acaba siendo el aspecto visible de todas estas innovaciones, tal y como señala Salvador Delgado, alcalde de Tuineje.

## 6.2 Mejora de la productividad mediante el conocimiento especializado

Las respuestas públicas deben darse de manera más inteligente porque los problemas son más complejos, y una buena parte de este conocimiento no se encuentra dentro del sector público, lo que obliga a establecer mecanismos para extenderlo. Si hablamos de conocimiento, podemos hablar también de innovación, de capacidad de cambio. Los cambios en las maneras de producir valor público se incrementan también a través de las formas de la CPP. En el ámbito de la gestión tributaria es una realidad que muchos municipios no disponían, ni disponen, de personal propio especializado, motivado y con una formación permanentemente actualizada para asumir ciertas tareas de gestión tributaria. En este sentido, la colaboración público-privada aporta personal especializado de forma inmediata. El coste de la formación básica y la formación específica para el personal municipal aumentaría sensiblemente los costes en términos económicos y de tiempo, mientras que la colaboración con una empresa externa supone la incorporación inmediata del conocimien-

to, tal y como subraya Esteban González, concejal de Hacienda de Granadilla de Abona. Además, para algunos municipios de tamaño pequeño o mediano simplemente no tendría sentido, tal y como apunta Salvador Delgado, alcalde de Tuineje.

## 6.3 Aumento de la capacidad para financiar políticas públicas

Es destacable, en este sentido que, en aquellos municipios donde se ha implementado un sistema de colaboración público-privada, se haya producido un aumento significativo, casi sin excepciones, de la recaudación en vía ejecutiva. Obviamente, este es uno de los aspectos fuertes de la colaboración con una empresa externa, especialmente, desde un punto de vista político, tal y como señala Montserrat Iglesias, tesorera del Ayuntamiento de O Carballiño. La calidad técnica y tecnológica está en la base de esa mejora, como también lo está la realización de tareas vinculadas a aspectos poco atractivos para el Gobierno local (embargos, inspecciones, sanciones, etc., especialmente en municipios de poca dimensión). Sin duda, en el contexto actual este factor será un elemento clave para una mayor proliferación de la CPP en el ámbito de la gestión tributaria, puesto que un aumento de la recaudación en vía ejecutiva (en términos porcentuales, al menos, dado el contexto actual) mejora, consecuentemente, la capacidad para financiar políticas y servicios públicos. Este ha sido el caso del Ayuntamiento de Granadilla de Abona, que ha tenido un aumento del 5% en el presupuesto gracias en gran parte a la CPP en gestión tributaria, tal y como señala Esteban González, alcalde de dicho municipio. Por otro lado, la experiencia de CGI muestra que en los municipios en los que ha trabajado se ha producido un aumento de la disciplina en relación a las multas, un incremento de la recaudación derivada de procesos de inspección y de procesos relacionados con el catastro, y una reducción de los costes internos, sobre todo en recaudación en fase de voluntaria (por ejemplo en los costes de notificación).

## 6.4 Mayor flexibilidad para una mejor atención ciudadana

Sin duda, en términos generales, la CPP facilita al sector público la superación de las rigideces que lo caracterizan, tanto desde el punto de vista formal, como jurídico o cultural. Desde el punto de vista de la atención ciudadana, la colaboración público-privada facilita la ampliación de los canales de comunicación con el ciudadano —Internet, atención telefónica— y, sobre todo, una flexibilidad laboral y horaria. La atención al público, con horarios más extensos y adaptados a las necesidades de los ciudadanos, constituye, sin duda, una importante aportación de valor, dada la consabida dificultad existente para lograr este nivel de atención cuando los servicios son prestados en exclusiva por funcionarios municipales, tal y como recalca Esteban González.

## 6.5 Mayor equidad fiscal

El modelo CPP proporciona a las unidades de fiscalización un mejor control de la actividad. La función pública es idónea para regular la prestación de los servicios pero no siempre es la solución más eficiente para ejecutarlos. El modelo de CPP mejora la capacidad financiera de los ayuntamientos y, ante todo, aumenta la equidad fiscal de los ciudadanos, al aislar el componente político que puede llegar a pesar en ciertas partes del ciclo de la gestión tributaria (como la inspección, por ejemplo).

En el ámbito de la gestión tributaria, la colaboración público-privada facilita que cada parte se centre en aquello que le es específico, donde es más eficiente, en palabras de Salvador Delgado, alcalde de Tuineje. En este sentido, la aportación del modelo CGI se sintetiza en una serie de ventajas comparativas respecto al modelo de gestión directa sin colaboración, como hemos visto a lo largo del relato. Ignacio Ayguavives, tesorero del Ayuntamiento de Mislata, resume estas ventajas en: mayor flexibilidad y agilidad de gestión, mayor especialización y capacidad de innovación. El modelo CGI aporta las ventajas de una gestión integrada y cercana al municipio (sistemas tecnológicos avanzados con capa-

cidad de innovación, un paquete de *software* que permite realizar instalaciones fuera de la central, la aplicación de la recaudación orientada a la gestión, la potenciación de la aplicación para objetivos sofisticados o segmentados, etc.). Por otro lado, ceder la ejecución a la parte privada de la CPP permite a la parte pública concentrarse en aspectos propios como la definición de objetivos, el control, las sanciones o los aspectos vinculados a la regulación, entre otros.

Vistos estos factores, parece razonable pensar que la colaboración público-privada en el ámbito de la gestión tributaria es un territorio de futuro, pese al escenario actual de crisis o, precisamente, gracias a este contexto. Desde la experiencia de CGI se señala que existe mucho camino por recorrer en el ámbito de los impuestos de plusvalía (reducción de los plazos entre la venta y el pago del impuesto); el IAE (donde todavía hay campos sin explotar relacionados con la revisión de los parámetros del impuesto); el IBI (que actualmente todavía tienen una gestión muy fragmentada); así como una mejora en otros ingresos, como las tasas o los precios públicos, donde la existencia de una información más centralizada haría aumentar los ingresos.

Más allá de la exitosa experiencia de CGI, en el ámbito de la colaboración público-privada en general, la experiencia nos muestra una larga lista de buenas prácticas. No obstante, sabemos que también ha habido algunas historias con resultados negativos. Por ello, es determinante tanto elegir la fórmula adecuada de cooperación, como superar los arquetipos tradicionales que, a menudo, juegan en contra en la creación de la confianza imprescindible para llevar a cabo procesos de colaboración.

Para el Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE y para el Programa PARTNERS, la colaboración público-privada es, en estos momentos, un espacio de aprendizaje colectivo que hay que explorar. Debe mejorarse la forma en que se coopera teniendo presente el rol que debe jugar cada sector. Debe producirse una ganancia mutua, una situación *win-win* en la que las respuestas aporten un beneficio recíproco. Cada sector ha de aportar de acuerdo con su propia naturaleza, con su manera de ser: tanto las empresas, como las organizaciones sociales y los poderes públicos, que deben garantizar el interés general liderando estos complejos procesos. La Administración pública ya

no puede ser autárquica y, mucho menos, prepotente, sino que debe potenciar su capacidad de articulación de los recursos disponibles en el territorio, sean públicos o privados, y hacerla mucho más relacional. Esto es algo que también obliga a los poderes públicos a realizar importantes aprendizajes internos. El secreto reside, por tanto, en el aprendizaje, y el propio proceso de aprendizaje tiene valor en sí mismo.

## Anexo: Municipios en los que CGI ha colaborado en la gestión tributaria

Entidad local	Habitantes
Palma de Mallorca (Baleares)	401.270
Getafe (Madrid)	164.043
Paria (Madrid)	108.051
Telde (Canarias)	99.201
Santiago de Compostela (Galicia)	94.339
Alcalá de Guadaíra (Andalucía)	68.452
Rivas-VaciaMadrid (Madrid)	64.808
Valdemoro (Madrid)	58.623
Collado Villalba (Madrid)	58.658
Mislata (Valencia)	43.740
Boadilla del Monte (Madrid)	41.807
Tres Cantos (Madrid)	40.606
Granadilla (Canarias)	38.866
Burjassot (Valencia)	37.667
Llucmajor (Baleares)	36.078
Marratxí (Baleares)	33.348
Inca (Baleares)	29.308
Ingenio (Canarias)	28.809
Agüimes (Canarias)	28.224

Carmona (Andalucía)	27.950
Durango (País Vasco)	27.861
Lepe (Andalucía)	26.763
Almassora (Valencia)	25.041
Candelaria (Canarias)	23.394
Requena (Valencia)	20.807
Navalcarnero (Madrid)	20.058
Ribaroja de Túrria (Valencia)	19.938
Mairena del Alcor (Andalucía)	19.924
La Pobra de Vallbona (Valencia)	19.540
Piélagos (Cantabria)	18.934
Benicàssim (Valencia)	17.870
Bormujos (Andalucía)	17.670
Amorebieta (País Vasco)	17.626
L'Eliana (Valencia)	16.549
San Miguel de Abona (Canarias)	15.037
Estella/Lizarra (Navarra)	14.049
O Carballiño (Galicia)	13.983
Seseña (Castilla la Mancha)	13.843
Tuineje (Canarias)	13.569
Yaiza (Canarias)	12.947
Gines (Andalucía)	12.651
Benifaió (Valencia)	12.119
Espartinas (Andalucía)	11.838
Son Servera (Baleares)	11.713
Velilla de San Antonio (Madrid)	11.242
Santa Cruz de Bezana (Cantabria)	10.831
Guillena (Andalucía)	10.654
Alcalá del Río (Andalucía)	10.479
La Palma del Condado (Andalucía)	10.340

Reinosa (Cantabria)	10.208
Sedaví (Valencia)	9.750
Massanassa (Valencia)	8.784
Villalbilla (Valencia)	8.492
Bollullos de la Mitación (Andalucía)	8.334
Reocín (Cantabria)	8.120
Palomares del Río (Andalucía)	6.411
Villa del Prado (Madrid)	6.182
Chinchón (Madrid)	5.191
Marchamalo (Castilla la Mancha)	5.072
Santillana del Mar (Cantabria)	4.049
Valdeaveruelo (Castilla la Mancha)	961
Diputación de Salamanca (Castilla León)	197.764



## Programa PARTNERS

Más información:

**Programa PARTNERS, ESADE**  
Avda. Pedralbes, 60-62  
08034 Barcelona, España

**Persona de contacto:**  
Srta. Ruxandra Radulescu  
Teléfono: +34 93 495 20 83  
ruxandra.radulescu@esade.edu

**[www.esade.edu/igdp](http://www.esade.edu/igdp)**

PROGRAMA PARTNERS 7

### Son promotores de PARTNERS:

