



BELMONTE MARTÍN, Irene, *La modernización de la gestión tributaria local en España. El caso de Suma Gestión Tributaria de la Diputación de Alicante*, Madrid, INAP, 2016, 268 páginas

BELMONTE MARTÍN, Irene, *La modernización de la gestión tributaria local en España. El caso de Suma Gestión Tributaria de la Diputación de Alicante*, Madrid, INAP, 2016, 268 pages

José Luis Martínez-Alonso Camps
Universidad de Barcelona
jlmartinez-alonso@ub.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Director de los Servicios de Secretaría, Adjunto a la Secretaría General, de la Diputación de Barcelona. Profesor asociado de la Universidad de Barcelona. Licenciado en Derecho (UB, 1981) y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología (UNED, 1996). Doctor en Derecho y Ciencia Política (2016), por la UB, con la Tesis La gestión contractual de los servicios públicos locales.

RESUMEN

El libro analiza la modernización de la Administración pública y, en particular, de la española, a partir del estudio de *SUMA gestión tributaria de la diputación provincial de Alicante (1990-2013)*, organismo autónomo de la misma, que constituye uno de los referentes exitosos de la gestión tributaria local. Resultado de la investigación desarrollada en la tesis doctoral de la que trae causa, la obra combina adecuadamente las perspectivas de la Ciencia Política y de la Administración y de la Ciencia Jurídica, ofreciendo una visión multifacética del objeto analizado.

PALABRAS CLAVE

Administración; modernización y gestión tributaria local.

ABSTRACT

The book analyzes the modernization of public administration and, in particular, of the Spanish government, based on the study of *SUMA tax management of the provincial government of Alicante (1990-2013)*, which is an autonomous body of it, and one of the successful examples of the local tax management. Result of the research developed in the doctoral thesis that brings cause, the work properly combines the perspectives of Political and Administrative Science and Legal Science, offering a multifaceted vision of the object analyzed.

PALABRAS CLAVE

Administration; modernization and local tax management.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LOS ACIERTOS DE LA INVESTIGACIÓN Y LA OPORTUNIDAD DEL LIBRO. 3. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU PLASMACIÓN EN ESPAÑA. 4. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA LOCAL EN ESPAÑA: CONSIDERACIONES GENERALES. 5. EL ESTUDIO DE CASO: SUMA GESTIÓN TRIBUTARIA DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

El libro de Irene Belmonte Martín es el resultado de una exhaustiva investigación en la que se aúnan dos objetos de análisis relevantes: de un lado, la modernización de la Administración pública; de otro, la Administración tributaria local española. La autora es una profesora de la Universidad pública Miguel Hernández (Elche), de larga trayectoria académica ya, que ha sabido combinar en su trabajo las exigencias del método científico con la selección de temas significativos y de incidencia en el ámbito jurídico-político.

Muestra de esa opción la constituye este libro, pero para dar cabal medida de su valor hay que empezar evocando el antecedente de su tesis doctoral: *Una estrategia de modernización administrativa en el ámbito local: el estudio de SUMA gestión tributaria de la diputación provincial de Alicante (1990-2013)*, dirigida por José Manuel Canales Aliende, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante, leída en 2014 en esta Universidad y que obtuvo la máxima calificación académica (*Sobresaliente Cum Laude*).

Posteriormente, ese trabajo resultaría premiado con un accésit por el Jurado constituido en el marco de la concesión de subvenciones convocada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) para tesis doctorales, ejercicio de 2015. Del exhaustivo análisis científico de esa tesis se ha destilado la magistral síntesis que constituye el libro que se comenta y que ha sido editado por el propio INAP.

2. LOS ACIERTOS DE LA INVESTIGACIÓN Y LA OPORTUNIDAD DEL LIBRO

En la ya abundante literatura producida en el ámbito de la disciplina académica de la Ciencia Política y la Administración, uno de los principales aciertos de la investigación desarrollada por la profesora Belmonte radica en haberla centrado en la gestión de los ingresos públicos. Como certeramente señala, «los estudios sobre el Estado de bienestar y el análisis de las políticas públicas han tendido a centrarse en la distribución del gasto público, dando por determinado cómo se consiguen y gestionan los ingresos» (pág. 21). Siendo necesarios y altamente ilustrativos los análisis sobre el destino dado a los recursos públicos y el objeto de las políticas públicas, era muy necesario abordar el estudio de cómo se allegan dichos recursos. No es solo por la obviedad de que resultan imprescindibles para posibilitar el gasto público, sino por el papel esencial que en el Estado social cumple una Administración tributaria eficiente en orden a dar cumplimiento al mandato constitucional: «todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio» (CE, art. 31.1).

Otro acierto de la investigación lo constituye haberla focalizado en el subsistema local, el menor de los tres niveles territoriales de la Administración española y cuyo estudio se revela mucho más complejo que el de los subsistemas autonómicos o el del central o general del Estado. Es por ello que la opción de la profesora Belmonte no solo tiene un mérito mayor, sino que resulta de gran utilidad para explicar la realidad tributaria local. Como ya señalara en el resumen de su tesis doctoral, «el gobierno local es un pilar fundamental en el desarrollo del Estado del Bienestar según el principio de máxima cercanía al ciudadano (subsidiariedad). Sin embargo, los municipios se encuentran con múltiples problemas para hacer posible este reto, entre ellos, precisamente su limitada capacidad financiera y el inframunicipalismo. Por ello, han tenido que idear nuevas fórmulas administrativas para maximizar la eficacia de su gestión tributaria y su recaudación, además de ir dirigidas hacia una ciudadanía más exigente con el quehacer de las Administraciones Públicas. Estas fórmulas, que incorporan elementos tanto de la Nueva Gestión Pública (NGP) como de la Gobernanza y el Nuevo Servicio Público, se han reflejado en distintos modelos que van desde la cooperación inter y supra municipal organizando las competencias desde el ámbito provincial, hasta la cesión de gran parte de sus competencias en empresas privadas».

Establecido el marco del trabajo, su objeto se centra, tal como se ha adelantado, en *Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante*, organismo autónomo de la misma y uno de los referentes exitosos de la gestión tributaria local. Analizado según la metodología del estudio de caso, la investigación combinó los contenidos teóricos de las disciplinas de la Ciencia de la Administración y de la Teoría de la Organización, haciendo referencia también a la Hacienda Pública Local en un entorno democrático (Ciencia Política), junto con el análisis empírico (encuestas y entrevistas a los *stakeholders*).

3. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU PLASMACIÓN EN ESPAÑA

El libro arranca con una visión panorámica, precisa y a la par completa, de los escenarios del fenómeno modernizador de las Administraciones públicas en el Estado de bienestar. Tales escenarios se concretan en una tríada de transformaciones de su entorno: las sociales y tecnológicas (con una mención especial al *empoderamiento*, «que mide la capacidad de control o influencia que tiene la ciudadanía sobre sus fuerzas personales, políticas, económicas y sociales que, de otro modo, zarandearían continuamente su trayectoria vital», pág. 35); las económicas (con particular incidencia en «las tendencias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública» y «en el Nuevo Institucionalismo Económico», pág. 39); y, finalmente, las transformaciones políticas, repletas de alusiones a los conceptos e ideas fuerza de *transmodernidad* y *modernidad líquida* (Bauman, 2007), *glocalización*, *fatiga democrática* (Vallespín, 2011), *neocorporativismo*, *democracia deliberativa* (Vallespín, 2000), *democracia de audiencia* (Manin, 1998) y la legitimidad de la *democracia local* (Dahl, 1999), por citar algunas de las relevantes aportaciones de la sociología y politología contemporáneas (págs. 42-44).

Sigue luego, en un ponderado tratamiento, el estudio de la *Teoría de la gobernanza*, donde se pasa revista a su consideración como gestión de redes, el abandono del concepto de control por el de influencia del Estado, las colaboraciones o partenariados público-privados (PPP) y la necesidad de la multidisciplinariedad en la utilización de instrumentos por parte del gobierno y su sector público, y todo ello para acabar con la reflexión sobre el desiderátum de las *E*: de las tradicionales *Economía*, *Eficiencia* y *Eficacia*, pasando por las relativas a la *Ética*, *Equilibrio* y *Equidad* y las novedosas *Empoderamiento* de la ciudadanía y *Ecología* administrativa.

Tras el examen de los referidos antecedentes, la monografía se centra en la realidad de la Administración local española y sus condicionantes y características: la fragmentación y su multiplicidad (diversidad, heterogeneidad e inframunicipalismo secular); su inserción en el Estado de las autonomías (con detalle exhaustivo de los datos de empleados y gasto público); el refuerzo que supone el principio de autonomía local (desde su anclaje constitucional en el art. 137, hasta su vinculación con la *Carta Europea de la Autonomía Local* de 1989); y las diversas incidencias legislativas acaecidas (así, el pacto local y la modernización auspiciados por las leyes 1/1999 y 57/2003, respectivamente, y la reducción competencial, el redimensionamiento del subsector público local y el resto de medidas *racionalizadoras* y de *sostenibilidad* impuestas por la L 27/2013).

4. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA LOCAL EN ESPAÑA: CONSIDERACIONES GENERALES

Centrados ya en la Administración tributaria local, la profesora Belmonte describe su configuración en España de forma magistral, combinando el análisis politológico de amplia visión con el rigor jurídico que demanda la materia. Una primera conclusión que resulta es que, con la excepción de los grandes municipios, el resto de ayuntamientos se ve abocado, para asegurar una eficiente gestión recaudatoria, a acudir a las diputaciones provinciales, lo que permite a estas cumplir con su función constitucional de asistencia y cooperación local.

En el estudio de marco político y jurídico-administrativo, en la obra se abordan sucesivamente las formas de gestión (servicio centralizado, organismo autónomo local y gestión propia con colaboración de empresas externas), las características del modelo de delegación municipal en las diputaciones provinciales y la mayor capacidad económica, financiera y jurisdiccional de estas, generadora de unos niveles superiores de eficiencia, a partir de las economías de escala y sinergias tributarias desarrolladas; se concluye de ello que la delegación en las diputaciones se erige como una necesidad funcional y operativa de los ayuntamientos. El capítulo se cierra con una precisa revisión de los elementos que configuran el sistema tributario municipal

(donde destaca la preponderancia del IBI y la relevancia de la gestión para el cobro de este impuesto sobre inmuebles y evitar el fraude o su evasión).

5. EL ESTUDIO DE CASO: SUMA GESTIÓN TRIBUTARIA DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE

Ya se ha adelantado que se trata de un caso exitoso en el panorama de la gestión tributaria local española, y de ahí lo pertinente de rememorar la evolución de este organismo autónomo, tanto en su vertiente jurídico-estatutaria como en la gestión del cambio desarrollada hacia una nueva cultura corporativa, sobre la base de los factores de liderazgo, flexibilidad, identificación de una imagen corporativa y consenso político (tanto en el seno de la propia Diputación provincial de Alicante como en las relaciones entre esta corporación y los ayuntamientos de su demarcación). Antecedentes a los que hay que añadir la propia realidad que describe la autora: Alicante es la cuarta provincia más poblada de España, sextuplica el número de municipios de más de 50.000 habitantes con respecto a la media nacional y su minifundismo, con solo 141 ayuntamientos, es menos acusado (págs. 226-227).

Si todo lo anterior era bueno, es en el estudio de caso de *Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante* donde el libro alcanza su plenitud, a partir del análisis exhaustivo de los siguientes ámbitos:

- a) Los parámetros del diseño organizativo; así: los órganos de gobierno (consejo rector, presidente y vicepresidente y órgano consultivo); los órganos de dirección y administración y la estructura administrativa departamental y territorial, con un interesante colofón que califica SUMA como *organización adhocráctica* (Mintzberg, 1988), dando así una de las claves explicativas de su éxito.
- b) Las funciones asignadas y las competencias atribuidas al organismo.
- c) La política de personal desarrollada; con detalle de sus diferentes vertientes (planificación estratégica, formación, evaluación del rendimiento, igualdad de oportunidades, especialización y desconcentración).
- d) La política tecnológica implementada y sus diversas aplicaciones: mejora de la atención a la persona/contribuyente, funcionamiento interno, a los ayuntamientos y a la madurez del gobierno electrónico propio.
- e) La cultura de la calidad asumida por la organización (carta de servicios, promoción de la autoevaluación hacia el objetivo de la mejora continua y premios y reconocimientos concedidos al organismo).

Como destaca la Profesora Belmonte, el resultado de todo ello es SUMA, una *organización altamente especializada, notablemente eficiente, públicamente reconocida* (destacable el hecho de que todos los ayuntamientos de la provincia hayan delegado de alguna manera la gestión de sus tributos o ingresos públicos), *financieramente autónoma*, que «puede ser considerada como un ejemplo de modernización administrativa local orientada hacia las personas» y que «contribuye a crear una cívica cultura tributaria» (págs. 225-228).

El libro se cierra con unas precisas conclusiones, unas sugerentes perspectivas y propuestas y la referencia al instrumental metodológico utilizado (bibliografía, documentos consultados e índices de tablas y figuras), dejando así constancia del exhaustivo trabajo científico realizado.

Por todo lo expuesto, considero que la monografía de la profesora Irene Belmonte es de una lectura altamente recomendable en los estudios universitarios de *Derecho, Ciencia Política y de la Administración y Gestión y Administración Pública*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUMAN, Z. (2007): *Vida líquida*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- DAHL, R. (1999): *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- MANIN, B. (1998): *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- MINTZBERG, H. (1988): *Mintzberg y la dirección*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos S. A.
- VALLESPÍN, F. (2000): *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.
- VALLESPÍN, F. (2011): "La fatiga democrática", *Claves de la razón práctica*, 215: 10-18.