

---

## Análisis estratégico para la modernización de una Administración tributaria: el caso de la Agencia Tributaria de Madrid\*

Ignacio DURÁN BOO

*Consejero Técnico*

*Agencia Tributaria del Ayuntamiento de Madrid*

### RESUMEN

*El análisis de la actividad pública orientada a la gestión de los tributos se realiza frecuentemente sobre las propias figuras tributarias. Así, es habitual estudiar sus leyes reguladoras, la jurisprudencia que les afecta, o sus capacidades como instrumento recaudatorio. Sin embargo, en pocas ocasiones se estudia de forma directa la organización y funcionamiento de las Administraciones responsables de la gestión de los tributos, lo que contribuye a que no siempre sean bien conocido su trabajo, altamente especializado y con una repercusión social indudable. En este artículo se expone el proyecto que se está desarrollado para transformar y modernizar la Agencia Tributaria de Madrid, el organismo encargado de la gestión de los tributos del Ayuntamiento de Madrid.*

**Palabras clave:** tributos; transformación; modernización; estrategia; objetivos; agencia tributaria; Madrid.

---

\* Este trabajo fue finalizado el 21 de marzo de 2023. Las abreviaturas utilizadas se refieren a los tributos municipales: IIVTNU (Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana), IBI (Impuesto sobre bienes inmuebles), ICIO (Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras), IVTM (Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica) e IAE (Impuesto de actividades económicas).

## Strategic analysis for the modernization of a tax institution: the Madrid tax agency case

### ABSTRACT

*The analysis of public activity aimed at tax management is often carried out on the tax figures themselves. Thus, it is usual to study their regulatory laws, the jurisprudence that affects them, or their capabilities as a collection instrument. However, the organization and functioning of the tax agencies is rarely studied directly, which contributes to the fact that their work, highly specialized and with high social effects, is not always well known. This paper presents the project that is being developed to transform and modernize the Madrid Tax Agency, the body in charge of managing the Madrid City Council's taxes.*

**Keywords:** taxes; transformation; modernization; strategy; objectives; tax agency; Madrid.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. DATOS GENERALES DE LA AGENCIA: 2.1. Recursos disponibles. 2.2. Actividad. 2.3. El peso de la ciudad de Madrid dentro del conjunto nacional de los tributos municipales.—3. ANÁLISIS DEL ENTORNO Y ÁMBITOS DE ACTUACIÓN. 3.1. Pilares básicos de la estrategia para la transformación. 3.2. Escenarios global y específico sobre los que diseñar el cambio: 3.2.1. Escenario global. 3.2.2. Análisis específico de la relación entre los ciudadanos/contribuyentes y los servicios tributarios ofrecidos por la Agencia. 3.3. Ámbitos concretos para la transformación de la Agencia: 3.3.1. Ámbito jurídico-legal. 3.3.2. Ámbito operativo. 3.3.3. Ámbito tecnológico.—4. EL PLAN ESTRATÉGICO 2020-2024.—5. FORTALECIMIENTO TRIBUTARIO.—6. TRANSFORMACIÓN DIGITAL.—7. LA APUESTA POR LOS «TRIBUTOS INTELIGENTES».—8. FISCALIDAD MEDIOAMBIENTAL.—9. COOPERACIÓN EN LA GESTIÓN TRIBUTARIA.—10. NUEVA ESTRUCTURA Y REDEFINICIÓN DE PROCESOS.—11. CONCLUSIONES.

## 1. INTRODUCCIÓN

Quienes desempeñamos funciones directivas o predirectivas en las Administraciones públicas raramente hemos recibido formación en el diseño y gestión de proyectos complejos. Es cierto que se ha avanzado mucho en la capacitación relacionada con las habilidades directivas tradicionales (comunicación, liderazgo, gestión de equipos, etc.), e incluso no es extraño encontrar formación en lo que ahora se denomina «habilidades blandas» (aprendizaje, creatividad, pensamiento crítico, etc.), pero no existe, o al menos no son conocidas, iniciativas estructuradas para capacitar a los responsables públicos en el diseño y la gestión de proyectos, en todas sus fases.

Sin duda, en el sector público se han de adaptar y adoptar aquellas buenas prácticas que desarrollan las empresas más eficientes, y la capacitación en materia de diseño y gestión de proyectos es una de ellas. Sería muy adecuado y oportuno estudiar los modelos de formación y certificación existentes, frecuentes en el sector privado, para entender lo positivo que sería desarrollar acciones similares expresamente dirigidas a la gestión pública.

Esta reflexión previa es oportuna porque, quienes ahora formamos parte del equipo directivo de la Agencia Tributaria de Madrid, el organismo encargado de la gestión de los tributos del Ayuntamiento de Madrid, hemos adquirido el conocimiento en lo relacionado con el diseño y la gestión de proyectos participando directamente en alguna iniciativa aplicada para transformar una institución pública, lo que nos obligó a capacitarnos de forma autodidacta, al tiempo que participábamos en su desarrollo. Si duda, toda esa experiencia adquirida es un bagaje enormemente valioso para ser aplicada en el proyecto que describo en este trabajo: la reforma y modernización de la Agencia Tributaria de Madrid (en adelante la Agencia).

Como todo proyecto de transformación de una institución pública que impacta directamente sobre los ciudadanos, es enorme la complejidad de los objetivos marcados y muy laboriosas todas las acciones y subacciones que se están desarrollando. Fruto de esa misma complejidad, el riesgo y la trascendencia de las decisiones que se han de adoptar es evidente, puesto que está en juego el doble objetivo que ha de atender toda Administración tributaria en un sistema democrático: garantizar los ingresos necesarios para cubrir el coste de los servicios públicos, al tiempo que se facilita y descarga al máximo a los contribuyentes de obligaciones formales y se protegen sus derechos.

Como en todo proyecto complejo, la lista de cuestiones que pueden incorporarse siguiendo los cuatro ámbitos clásicos de análisis (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) es extensa y variada, y las encontramos en todos los aspectos que han de ser abordados: personas, tecnología, procesos, normativa, servicios, comunicación, etc. A lo largo de este trabajo iremos citando los más relevantes, pero quiero ahora referirme a una cuestión especialmente crítica, como es la gestión del cambio en las personas que han de implantarlo, es decir los funcionarios y trabajadores en régimen laboral de la Agencia. En este ámbito es donde mejor se aprecia —junto con la gestión de la tecnología— la cara y la cruz de un proyecto de transformación en las Administraciones públicas. La cruz es, sin duda, las resistencias al cambio que se han de superar, planteadas desde algunas visiones personales y sindicales conservadoras. La cara es el compromiso y la vocación de servicio de la mayoría de los empleados públicos, conceptos abstractos que reiteradamente aparecen citados en numerosos documentos y trabajos, pero que son absolutamente reales y están muy presentes en este caso, porque son los que hacen posible que se esté logrando la modernización y transformación en profundidad de la Agencia.

Para ir cerrando esta introducción, hemos de advertir que lo expuesto en este trabajo se refiere a las dos primeras fases del proyecto, es decir, al análisis y la observación previa de las situaciones y escenarios sobre los que se ha de actuar, así como al propio diseño del Plan Estratégico definido para enmarcar el proceso de transformación de la Agencia. Faltarían, por tanto, otras dos fases propias de un proyecto complejo como este, que son, la descripción de las acciones concretas realizadas para la implementación de los objetivos, incluyendo alguna reflexión sobre la planificación y el análisis de riesgos, y una primera evaluación de resultados, a partir de los trabajos de revisión del plan que se están realizando en estas mismas fechas, una vez transcurridos dos años desde su implantación.

Una última idea para esta introducción. No haremos mención aquí, porque no formaban parte de la estrategia inicial, todas las actuaciones que han tenido que realizarse en los pasados años para dar respuesta urgente a la pandemia. Pero si es oportuno destacar que algunas medidas, como por ejemplo el teletrabajo, fueron impulsadas en su desarrollo debido al nuevo escenario creado por el covid-19.

## **2. DATOS GENERALES DE LA AGENCIA**

La descripción en detalle de la actividad desarrollada por la Agencia puede encontrarse en las Memorias anuales publicadas. Por tanto, nos limitamos aquí a dar una mínima información básica que resulta relevante para entender el ámbito sobre el que se está desarrollando este proceso transformador.

### **2.1. Recursos disponibles**

En lo referente a los recursos humanos el número de empleados a 31 de enero de 2023 era de 926. De ellos, 819 son personal funcionario, mientras que 107 se encuentran dentro del régimen laboral.

En lo que respecta a la distribución por sexos, el 70 por 100 son mujeres (821 empleados), siendo especialmente relevante a efectos del diseño del modelo de transformación la edad media de la plantilla, que se sitúa en cincuenta y cinco años. Sin duda, esta media de edad avanzada, que se repite en muchas Administraciones públicas, ha de ser tenido en cuenta cuando nos planteamos un proceso transformador como el que se está abordando.

Al tratarse de un organismo autónomo cuenta con un presupuesto propio, cuyos ingresos provienen íntegramente del Ayuntamiento de Madrid. En 2023 este presupuesto alcanza la cifra de 66.702.093 euros.

### **2.2. Actividad**

La Agencia tiene encomendada, como se indicó, la gestión tributaria en todos sus ámbitos, incluida las propuestas de ordenanzas, además de la recaudación de los precios públicos y de las multas impuestas. Queda fuera de su actividad una parte de la función revisora, que corresponde al Tribunal Económico-Administrativo de la ciudad.

Recogiendo los datos del Presupuesto de ingresos del Ayuntamiento de Madrid para el ejercicio 2022, que ha sido prorrogado para el presente año, las cifras principales a tener en cuenta que se refieren a los ingresos gestionados por la Agencia, sin considerar los ingresos procedentes de la participación en los tributos del Estado, son las siguientes:

- Total Tributos Locales 2023 (Impuestos locales + Tasas): 2.662.832.439 euros.
- Total ingresos por multas: 233.073.347 euros.
- Total ingresos por precios públicos: 42.481.762 euros.

Por lo que respecta los principales indicadores de actividad, citando los datos de la última Memoria publicada, correspondiente al año 2021, pueden destacarse, como más significativos, los siguientes:

- Se emitieron 4.281.462 recibos, por una cuota total de 1.791.919.276 euros.
- Se recibieron 194.647 autoliquidaciones, que sumaban 561.977.891 euros de cuota.
- Y se efectuaron 119.186 liquidaciones, por un importe de 284.795.848 euros.

Desglosando las cifras tan sólo de los cinco impuestos gestionados, la previsiones presupuestarias para 2023 se pueden ver en la siguiente tabla:

ICIO	120.718.861 euros
IVTM	143.135.848 euros
IAE	147.765.081 euros
IIVTNU	467.118.592 euros
IBI	1.479.903.369 euros

Por lo que respecta a las actuaciones de revisión (recursos y reclamaciones), las principales cifras que muestran la actividad desarrollada son las siguientes:

- 29.722 recursos de reposición interpuestos, de los cuales 27.888 se refieren a recursos contra actos de gestión, 1.506 contra actos de inspección y 328 en materia catastral.
- Ejecutadas 3.707 resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo de la ciudad de Madrid, de las cuales 1.527 se referían al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, y 489 resoluciones judiciales de todo tipo, de las cuales 353 fueron total o parcialmente estimatorias, 101 desestimatorias, 29 se resolvieron por la vía de la satisfacción extraprocésal, y seis resultaron inadmitidas.

En lo que respecta a las actuaciones de inspección desarrolladas, el importe total de derechos reconocidos generados a través de los procedimientos sancionadores y de gestión tramitados superó los 107 millones de euros, mientras que los trabajos de la inspección catastral incorporaron a la base de datos catastral 2.532 inmuebles, generándose un incremento total del valor catastral por dichas actuaciones de más de 525 millones de euros.

Finalmente, los datos que reflejan las actividades relacionadas con la atención al contribuyente distinguen las gestiones que han sido realizadas mediante herramientas de administración electrónica, de las suministradas mediante atención personal.

En lo que se refiere a la administración electrónica en 2021 se realizaron 6,3 millones de trámites, con el siguiente desglose (en millones de actuaciones):

<i>Pagos</i>	<i>Consultas tributarias</i>	<i>Autoliquidaciones</i>	<i>Domiciliaciones</i>	<i>Otras gestiones</i>
3,2	1,9	0,2	0,6	0,2

Por su parte, la atención realizada por personas, mediante distintos canales, aportó las siguientes cifras:

— 263.033 personas atendidas, de las cuales 230.746 lo fueron presencialmente en las cinco oficinas con que cuenta la Agencia, con un tiempo medio de espera de cuatro minutos. La media de personas atendidas por día en estas oficinas fue de 946.

Por último, como dato significativo merece la pena destacar que se encontraba domiciliado el pago de más de 2,4 millones de recibos, lo que supone el 57 por 100 del total de las matrículas, encontrándose domiciliado el 76 por 100 de los recibos del IBI.

### **2.3. El peso de la ciudad de Madrid dentro del conjunto nacional de los tributos municipales**

Para completar la descripción de la Agencia, que es necesaria previamente al análisis del proceso transformador que se está llevando a cabo, debemos dedicar una mínima atención al peso que le corresponde a la ciudad de Madrid dentro del total de los tributos municipales recaudados por los municipios españoles, utilizando para ello los dos impuestos que mayor nivel de ingresos generan a los municipios españoles: el Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) y el Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU).

Para ello podemos observar la tabla de la página siguiente, construida con los datos de liquidación de presupuestos del ejercicio 2021 comunicados por los ayuntamientos al Ministerio de Hacienda y Función Pública, que compara la ciudad de Madrid con los dos municipios siguientes en recaudación por estos impuestos, con el resto de los municipios capitales de provincia (MCP), de comunidad autónoma (CA) y de más de 100.000 habitantes y, finalmente, con la totalidad de los municipios:

A la vista de estos datos se aprecia que la ciudad de Madrid supone el 11,72 por 100 del total recaudado por IBI en toda España en 2021, y el 24,76 por 100 por las ciudades de más de 100.000 habitantes, duplicando a la ciudad que le sigue en el ranking (Barcelona), mientras que en el IIVTNU<sup>1</sup> esta diferencia se incrementa al situarse en un 24,34 por 100 del total nacional y un 38,73 por 100 de las ciudades de más de 100.000 habitantes, superando en más de 322 millones al siguiente municipio (Barcelona).

<sup>1</sup> Los datos parciales de 2022 a los que se ha tenido acceso indican una caída significativa en la recaudación a nivel nacional por este impuesto, debido al prolongado periodo de inseguridad jurídica sobre el que se gestiona. No obstante, los primeros cálculos apuntan a que las proporciones de lo que supone la recaudación de Madrid respecto al resto de municipios se mantienen en rangos similares.

		<i>DRN</i>	<i>% s. total MCP/CA/ + 100.000 habs.</i>	<i>% s. total EELL</i>
IBI	<b>Madrid</b>	<b>1.526.002.920,81</b>	<b>24,76</b>	<b>11,72</b>
	Barcelona	731.649.940,09	11,87	5,62
	Valencia	236.845.685,37	3,84	1,82
	Total MCP/CA/100.000 habs.*	6.164.345.964,42	—	47,34
	Total EELL*	13.022.755.705,20	—	—
IIVTNU	<b>Madrid</b>	<b>512.131.566,70</b>	<b>38,73</b>	<b>24,34</b>
	Barcelona	189.257.806,78	14,31	8,99
	Valencia	51.592.079,69	3,90	2,45
	Total MCP/CA/100.000 habs.*	1.322.252.394,68	—	62,83
	Total EELL*	2.104.442.503,37	—	—

\* De las entidades que han comunicado datos al Ministerio de Hacienda y Función Pública del ejercicio 2021.

Este importante peso de los tributos de Madrid sobre el total nacional incluye también otras responsabilidades adicionales y no buscadas que recaen sobre la Agencia, puesto que sus iniciativas son en ocasiones una referencia que es estudiada, y en algunos casos seguida, por muchos municipios españoles. Se vio, por ejemplo, en la decisión de aprobar con carácter retroactivo la aplicación de determinados beneficios fiscales en algunas tasas durante el periodo excepcional de confinamiento que impuso el covid-19 (como en el caso de la tasa de terrazas), o en el uso que se hace por distintos ayuntamientos de los estudios técnico-económicos de las tasas que se elaboran por la Agencia.

En el mismo sentido, los tributos de Madrid son muy frecuentemente el campo de pruebas sobre los que recaen sentencias, positivas y negativas, que tendrán efectos posteriores sobre otros municipios, fundamentalmente porque las cuotas pueden ser más altas que en otros municipios y porque algunas de las empresas con mayor capacidad para recurrir tienen su equipos jurídicos radicados en la ciudad. Un ejemplo de este «efecto Madrid», lo hemos visto recientemente en la Sentencia 106/2023, de 31 de enero, del TS, que fija criterios para la aplicación del art. 72.4 y DT 15 del texto refundido de la Ley de haciendas locales, en relación con la aplicación de tipos diferenciados en el IBI a los aparcamientos, estableciendo con ello un criterio que, con toda seguridad, impactará sobre las liquidaciones futuras que se hagan por este impuesto a estos inmuebles en cualquier municipio español, y que necesariamente implicará cambios en la propia actuación de la Dirección General del Catastro.

Desde esta posición es lógico que la Agencia mantenga una relación permanente de colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias, fundamentalmente apoyando la elaboración de propuestas de interés general para todos los ayuntamientos.

### **3. ANÁLISIS DEL ENTORNO Y ÁMBITOS DE ACTUACIÓN**

#### **3.1. Pilares básicos de la estrategia para la transformación**

Como antes se indicó, desde su creación en 2004 la Agencia no había sido sometida a un proceso completo de análisis, revisión y modernización. Se mantuvo el diseño original que, en lo esencial, sólo se vio alterado por dos circunstancias muy concretas: la modificación de su estructura orgánica, por criterios generales del ayuntamiento y no por necesidades de la Agencia, y la desactualización de los sistemas tecnológicos para la gestión de los tributos, que dio lugar a la puesta en marcha de un proyecto —conocido como +Til—, que no pudo ser completado y al que luego nos referiremos.

Conscientes de la necesidad de abordar la reforma, haciéndolo además de forma integral, el Plan Estratégico se construyó sobre cuatro pilares básicos, que sirvieron de cimentación de todo el desarrollo posterior. Estos pilares son los siguientes:

En primer término, la interiorización de los principios constitucionales que rigen las Administraciones públicas y, específicamente, del principio de suficiencia financiera. Esta interiorización no se refiere a su cumplimiento formal, que es obvio, sino a la integración de estos principios en todos los actos que se desarrollasen en ejecución de la estrategia.

En segundo lugar, aunque la Agencia es un organismo autónomo no debe olvidarse que forma parte de una estructura administrativa superior: el Ayuntamiento de Madrid. Por tanto, el proyecto debe encontrarse armonizado con las líneas generales marcadas por el ayuntamiento como, por ejemplo, la estrategia digital del municipio, así como a los contenidos que puedan aportar documentos programáticos como el Plan de Gobierno Municipal 2019-2023, y los Acuerdos de la Villa de 7 de julio de 2020.

Otro pilar básico, al tratarse de una organización de servicio público, es la necesidad de mantener una permanente orientación hacia el ciudadano, fijando objetivos, o asignando los recursos necesarios, siempre teniendo en cuenta las expectativas del ciudadano/contribuyente. Esta orientación requiere identificar estas expectativas y necesidades, que no necesariamente han de coincidir con los modelos de servicio público tradicionales.

Y finalmente, la tecnología. Dado que la gestión tributaria reúne las características de inmaterialidad (la «materia prima» es, fundamentalmente, información), instantaneidad (es necesario gestionar grandes volúmenes de información en muy poco tiempo) e interactividad (se ha de trabajar con información procedente de fuentes variadas y obte-



nida mediante distintos canales), es evidente que la estrategia debe incluir un adecuado diseño e implementación de las tecnologías necesarias para asumir esta transformación.

### 3.2. Escenarios global y específico sobre los que diseñar el cambio

Para lograr una adecuada definición de la estrategia fue imprescindible un buen análisis del entorno social y económico general, así como de las situaciones específicas que inciden más directamente sobre la Agencia, con el fin de conocer las expectativas de los ciudadanos y empresas que pagan tributos en Madrid.

#### 3.2.1. *Escenario global*

Por lo que respecta al análisis global, es evidente que el momento actual está marcado por fuertes procesos de cambio que tienen trascendencia en la gestión tributaria.

En primer lugar, es evidente un cambio profundo en las estructuras sociales, que se detectan en diversos indicadores, entre los cuales tres son especialmente relevantes: el envejecimiento de la sociedad española, incluido el personal de la Agencia al que antes nos referimos; el carácter multicultural de la sociedad madrileña, con nuevos vecinos procedentes de distintos países que ya son, o lo serán en los próximos años, contribuyentes obligados al pago de los tributos municipales; y la nueva configuración de las familias, lo que puede determinar en ocasiones dificultades para la gestión tributaria, como ocurre en algunas situaciones de cotitularidades, herencias o accesos a beneficios fiscales en casos de separación o divorcio.

En segundo lugar, el cambio se percibe en los modelos de relación interpersonal por la evolución de los canales de comunicación, especialmente a través del móvil, lo que exige también nuevos diseños de los servicios tributarios. En este sentido, se ha de evolucionar desde la dicotomía que presenta como antagonistas la atención presencial frente a los servicios digitales, para pasar a una nueva división entre «servicios atendidos por personas», por cualquier medio, y «servicios atendidos por máquinas», incluyendo los asistentes virtuales, con los que puede facilitarse en gran medida actividades reiterativas como hacer un pago u obtener un duplicado de un recibo.

En tercer lugar, es importante identificar los cambios en los modelos laborales y económicos, de los que se derivan dos situaciones diferenciadas. En primer lugar, la aparición de servicios integrados en la «nueva economía», como los alquileres vacacionales, o los servicios de reparto prestados por los llamados «riders», que actualmente están fuera de la tributación municipal, a pesar de que se basan en un consumo intenso de los servicios de la ciudad. Pero también los cambios en los modelos laborales influyen en la forma de trabajar. El más evidente y reciente es la generalización del teletrabajo, que impacta en el diseño de servicios al ciudadano y en la propia organización de las Administraciones tributarias, dado que muchos de sus empleados ya están teletrabajando y seguirán estándolo.

Finalmente, pero no menos importante, el cambio climático está determinando alteraciones en los hábitos y relaciones de los ciudadanos respecto al medio ambiente que deben ser contemplados desde cada uno de los distintos servicios y niveles de las Administraciones públicas. El Ayuntamiento de Madrid está considerado como uno de los primeros municipios españoles en poner en marcha su estrategia de localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que integran la Agenda 2030, promovida por Naciones Unidas, entre los que se han incluido determinados objetivos asociados al concepto de «fiscalidad medioambiental», de una importancia creciente y que tendrá amplia repercusión en el diseño de estrategias pensando en el futuro.

### *3.2.2. Análisis específico de la relación entre los ciudadanos/contribuyentes y los servicios tributarios ofrecidos por la Agencia*

Si en las líneas anteriores se ha descrito brevemente el conjunto de cambios que están determinado la transformación de la sociedad en general, el análisis debe completarse con la descripción de la realidad específica sobre la que ha de actuar el Plan Estratégico de la Agencia, contemplado las demandas que nos hacen llegar los ciudadanos/contribuyentes.

¿Qué piden a las Administraciones públicas unos ciudadanos cada vez más conocedores de sus derechos y, por tanto, cada vez más exigentes respecto a la calidad y prestación de los servicios públicos tributarios? Para responder a esta pregunta se identifican cinco grupos de demandas diferentes a las que habrá que dar respuesta:

En primer lugar, los ciudadanos reclaman menos cargas burocráticas y demandan que el cumplimiento de las obligaciones fiscales no exija trámites o actuaciones que las hagan más gravosas. Los ciudadanos han interiorizado los nuevos mensajes sobre cómo debe ser el funcionamiento de las Administraciones públicas, algunos de los cuales están incluidos en la propia normativa. Como ejemplo, cada es más difícil justificar por qué se les requiere un dato que está en poder de otras Administraciones públicas para acceder a un beneficio tributario como, por ejemplo, una bonificación por familia numerosa en el IBI.

En segundo lugar, los ciudadanos reclaman también más claridad en las comunicaciones. La información proporcionada tiene que ser clara, precisa y comprensible. Este requerimiento es especialmente relevante en el ámbito tributario donde, por la propia complejidad de la materia, se usa con frecuencia un lenguaje tecnocrático que difícilmente es entendido por la mayoría de los ciudadanos.

En tercer lugar, es también una solicitud frecuente el que la resolución de los expedientes se realice de forma más ágil. La gestión tributaria es especialmente sensible a la demora en la tramitación, que irrita justificadamente a los ciudadanos que esperan por largos periodos de tiempo la devolución de ingresos indebidamente abonados, o bien

generan situaciones en las que se acumula el pago de deudas en un corto periodo de tiempo, como puede ocurrir con liquidaciones de ejercicios atrasados. Todo ello además del coste elevado en intereses de demora que ha de asumir la Administración tributaria por esta tardanza.

En cuarto lugar, en el ámbito de los reclamaciones y recursos presentados se aprecia también una clara demanda para que se incremente el nivel de seguridad jurídica. En la actual situación, el sistema de tributos locales no se encuentra en el mejor de los escenarios para garantizar una óptimo nivel de seguridad jurídica, lo que impacta negativamente sobre los ciudadanos, pero también sobre quienes gestionamos los tributos. La aparición frecuente de nuevas sentencias modificando elementos tributarios básicos sin duda resuelve alguna cuestión en litigio pero, simultáneamente, genera nuevos supuestos de inseguridad jurídica al obligar a las entidades gestoras a adoptar con urgencia nuevos procedimientos y criterios, que frecuentemente vuelven a ser cuestionados por los tribunales en un corto periodo de tiempo. Por su parte, el legislador parece mostrarse incapaz de elaborar con la debida celeridad normas acordes con dichos cambios de criterio, prolongando esta inseguridad. Como consecuencia, se cronifican situaciones de alta conflictividad sobre los tributos municipales y se mantiene la presentación masiva de todo tipo de recursos y reclamaciones, siendo el mejor ejemplo de ello la situación actual del IIVTNU.

En quinto lugar, y como cuestión específica que también puede incluirse dentro de las demandas para incrementar el nivel de inseguridad jurídica, se encuentra la necesidad de una mejor determinación de la capacidad económica de los contribuyentes, cuestión que también ha sido relevante en el ámbito del IIVTNU. El modelo tradicional de la tributación municipal se ha construido sobre una figuras de gestión sencilla, basadas en criterios generales y de estimación más o menos objetiva, que no permiten discriminar a los contribuyentes en función de su capacidad económica. La justificación de esta simplicidad se ha basado en las diferencias entre los municipios, entre los que predomina el micro-municipio técnicamente incapaz de asumir la gestión de tributos complejos, ignorando que los municipios grandes si pueden asumir modelos que permiten definir mejor esta capacidad económica, pero a quienes se les impide esta posibilidad en la propia normativa tributaria local, en la que prima el «café para todos». Como ejemplo, es criticable la existencia de un único coeficiente máximo aplicado para cada periodo de generación, establecido en el art. 107 TRLRHL, que fija los criterios para determinación de la base imponible del IIVTNU, y que es de aplicación para todos los municipios españoles. Los trabajos elaborados por el Laboratorio Tributario de la Agencia demuestran el distanciamiento que frecuentemente existe entre los valores calculados con este único coeficiente y la evolución del valor del suelo de los múltiples mercados y submercados inmobiliarios existentes en Madrid, muy distintos atendiendo a los diferentes usos y localizaciones. El modelo de «café para todos» supone una grave amenaza para los grandes municipios, que, sin duda, serán los que tendrán que soportar en mayor medida los futuros efectos económicos de sentencias desfavorables derivados del actual modelo.

### 3.3. Ámbitos concretos para la transformación de la Agencia

Realizado el análisis e identificadas las demandas de los ciudadanos/contribuyentes, el siguiente paso consistió en identificar las áreas o actuaciones dentro de la Agencia donde era imprescindible concentrar los esfuerzos para propiciar el cambio.

Se identificaron tres ámbitos muy concretos en los que aparecen situaciones sobre las que debía actuarse para lograr los grandes objetivos de renovación, reforma y mejora de la institución. Sobre estos ámbitos es sobre los que se construyó una parte importante de la batería de acciones incluidas en el Plan Estratégico que luego se describen.

#### 3.3.1. *Ámbito jurídico-legal*

Se identificaron tres ámbitos de carácter jurídico-legal que debían ser mejorados y sobre los que se consideró necesario actuar:

— Inadecuación normativa: como se ha señalado anteriormente, el vigente corpus normativo regulador de las haciendas locales presenta insuficiencias que dificultan la gestión eficiente de diversos tributos. Aun siendo una circunstancia exógena y careciendo de capacidad para la reforma de la legislación, se entendió que corresponde a la Agencia identificar aquellas normas cuya regulación inadecuada, escasa o contradictoria es causa de problemas en la gestión, desplegando aquellas acciones en las que puede influirse para activar las iniciativas necesarias para impulsar reformas legislativas —especialmente a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)— y, sobre todo, desarrollando las competencias propias, tratando de paliar mediante la regulación en ordenanzas fiscales estas deficiencias, hasta donde lo permite su rango reglamentario.

— Jurisprudencia inestable: como también se indicó con anterioridad, algunas sentencias cambiantes de distintos tribunales y la inacción del legislador generan una alta litigiosidad y, con ello, ineficiencia en la capacidad recaudatoria, lo que supone disminuciones significativas de ingresos y la cronificación de la conflictividad. En este ámbito, corresponde a la Agencia realizar un seguimiento inmediato y detallado del contenido de las sentencias dictadas e implementar en el plazo más breve posible medidas correctoras en los procedimientos, que incluyan los criterios definidos por los tribunales y eviten o disminuyan la degradación y pérdida de potencialidad recaudatoria de las distintas figuras tributarias.

— Y finalmente, insuficiente coordinación en la aplicación interna de criterios jurídicos: no en todos los casos la Agencia estaba definiendo y aplicando criterios de interpretación jurídica de forma coordinada y estable, ni existía siempre la adecuada separación entre los órganos que dictan los actos y los que los revisan. La dispersión de las unidades que realizan esta tarea no siempre contribuía a unificar estos criterios y a aplicarlos uniformemente. En este sentido, se vio como necesaria la redefinición, vía modificación de la estructura de la Agencia, de los servicios implicados en la definición de criterios jurídicos, y en la revisión de actos tributarios dictados.

### 3.3.2. *Ámbito operativo*

En el diagnóstico realizado se han localizado tres grupos de áreas susceptibles de mejora:

- Procesos inadecuados: resultaba necesario adaptarse a los cambios y a las amenazas que se vienen percibiendo en los últimos años, revisando en profundidad algunos procedimientos que permanecían anclados a modelos de gestión tradicional (como ocurrió con distintos expedientes en papel), lo que genera ineficiencias y necesidades no justificadas, como la impresión, ensobrado, reparto postal o digitalización masiva de documentos.

- Procesos descoordinados: los procesos de gestión, recaudación e inspección no siempre actuaban coordinadamente, lo que generaba debilidad en los resultados y afectaba especialmente a los servicios prestados por las Oficinas de Atención Integral al Contribuyente (OAIC). Resultaba necesario establecer rutinas que permitan «permeabilizar» en mayor medida la información y los criterios aplicados.

- Recursos humanos no adaptados: no siempre los equipos humanos estaban aplicando todos los conocimientos y capacidades de la manera más eficiente. En este ámbito, se apreciaba en ocasiones una compartimentación del conocimiento y una pérdida de las sinergias que se derivan de un trabajo con mayor nivel de cooperación. Resultaba necesario, por tanto, estimular iniciativas personales que contribuyan a la agregación de esfuerzos en equipos integrados por personal de distintas Subdirecciones.

### 3.3.3. *Ámbito tecnológico*

Finalmente, también se localizó un grupo específico de causas tecnológicas, que impactaban de forma negativa sobre la actividad:

- Múltiples aplicaciones informáticas para la gestión de los tributos, alguna de ellas inadecuadas u obsoletas: la existencia de diversas aplicaciones informáticas utilizadas para la gestión de los tributos, alguna especialmente desactualizada, no contribuía a un modelo de gestión tributaria suficientemente coherente, sólido y coordinado. Esta circunstancia, identificada como una de las más graves disfunciones que han de ser superadas, limitaba en gran medida el desarrollo de todo tipo de actividades innovadoras o de simplificación de procesos. Además, iniciativas desarrolladas en años anteriores, como el proyecto +Til al que antes nos referimos, que exigieron una alta implicación del personal y que resultaron en gran medida infructuosas, dieron lugar a un elevado nivel de escepticismo e incredulidad en parte del personal respecto a las necesarias reformas tecnológicas que han de ponerse en marcha.

- Bajo uso de las nuevas tecnologías: debido, entre otros motivos, a la multitud de aplicaciones en uso descritas en el epígrafe anterior, en los últimos años no se había desarrollado adecuadamente la utilización de tecnologías innovadoras. Como ejemplo, no se había desarrollado adecuadamente el expediente electrónico, en todas sus fases y

componentes. Asimismo, la baja implantación de la notificación electrónica generaba una alta dependencia de la notificación tradicional, y el incremento de cargas de trabajo y costes. En el mismo sentido no existía ninguna experiencia en la aplicación de metodologías basadas en *Big Data* o inteligencia artificial, imprescindibles hoy en día para una gestión tributaria realmente eficaz.

— Estructura gestora de las tecnologías de la información anticuada: finalmente, resultaba evidente que el dimensionamiento de los recursos internos destinados a dar soporte en tecnologías de la información a la Agencia era claramente insuficiente. Era evidente la necesidad de reforzar la actual estructura gestora de la tecnología, aumentando los equipos humanos de la subdirección responsable, lo que implicó una importante ampliación de la anterior estructura. Esto permite no sólo un número mayor de servicios, sino también la asunción de más competencias y actividades tecnológicas hasta ahora no desarrolladas.

#### 4. EL PLAN ESTRATÉGICO 2020-2024

Completado el diagnóstico e identificadas las áreas de actuación de la Agencia, ya se estaba en condiciones de definir la estrategia a desarrollar en los próximos cuatro años.

Desde su fundación, en el año 2004, la Agencia había evolucionado. Apoyándonos en la visión de los ciclos de vida de las organizaciones, podríamos decir que la Agencia se encontraba en 2020 en un periodo de plena madurez. Era precisamente en este punto de plena madurez donde se identificó la necesidad de rediseñarla, para que a esta etapa no le siguiera una fase de deterioro. Así, se reenfocó el punto de mira, para orientar capacidades y recursos hacia nuevos objetivos, corrigiendo aquellas desviaciones o pérdidas de orientación producidos durante el largo periodo de tiempo transcurrido desde su fundación.

Desde ese planteamiento, el Plan Estratégico estableció varias líneas estratégicas principales, que enmarcan cada una de las acciones que estamos desarrollando, de tal forma que sólo deberíamos dedicar nuestros esfuerzos a aquellas iniciativas que sean perfectamente integrables, al menos, en una de las siguientes seis líneas estratégicas definidas:

Línea 1: Fortalecimiento tributario.

Línea 2: Aplicación de un proceso de transformación digital.

Línea 3: Desarrollo de un modelo de transformación basado en «tributos inteligentes».

Línea 4: Implantación de un modelo de fiscalidad medioambiental.

Línea 5: Aplicación de un modelo eficiente de cooperación en la gestión tributaria.

Y Línea 6: Implantación de una nueva estructura sobre una redefinición de procesos.

Cada una de estas líneas estratégicas incluye una serie de objetivos estratégicos, 31 en total, que definen las metas generales que se han de alcanzar. Tienen una vocación de estabilidad, en tanto que son desarrollo de estrategias globales. A su vez, los objetivos

estratégicos incluyen un conjunto de objetivos operativos, 80 en total, concebidos como la meta o metas específicas. Aunque tienen también una intención de estabilidad, la vinculación de alguno de los mismos con situaciones coyunturales puede requerir modificaciones o transformaciones de estos, para adaptarse a la realidad, lo cual está previsto en la fase de revisión del Plan, evitando vincularse a un modelo excesivamente rígido que pueda hacer inviable su cumplimiento.

El Plan Estratégico 2020-2024 de la Agencia Tributaria de Madrid, fue presentado formalmente en octubre de 2020. Desde entonces se han ido desarrollando multitud de actividades sobre las seis líneas estratégicas diseñadas, cada una de las cuales es explicada más extensamente en los siguientes epígrafes si bien, por razones de extensión, no es posible llegar al detalle todas las singularidades y objetivos.

## 5. FORTALECIMIENTO TRIBUTARIO

Como se indicó anteriormente, la inestabilidad jurídica ha determinado que algunos tributos hayan visto disminuida su capacidad como herramienta de generación de ingresos. En paralelo, la elevada litigiosidad en el IIVTNU ha provocado fuertes acumulaciones de expedientes que deben ser tramitados. Para abordar estas situaciones el Plan pone en marcha distintas iniciativas, algunas las más relevantes se explican a continuación.

En primer lugar se encuentra, sin duda alguna, las actuaciones relacionadas con el IIVTNU. Recordemos que, con datos de 2021, Madrid recauda el 24,34 por 100 del total nacional (más de 512 millones de previsión presupuestaria en 2021), por lo que la caída en recaudación es más que significativa desde la STC 59/2017, caída que se ha visto reforzada con la aplicación del Real Decreto-ley 26/2021, que disminuyó en un 30 por 100 la recaudación del impuesto a nivel nacional (–29 por 100 en el caso de Madrid).

Como se ha indicado anteriormente, el problema del IIVTNU se ha cronificado, por lo que el Plan se ha visto obligado a incorporar una batería muy distinta de medidas a través de un Plan Especial centrado en dos líneas de trabajo:

— En primer lugar, proteger la seguridad jurídica, dando respuesta a los continuos cambios que se han producido en el impuesto a través de una mayor definición y control de los criterios jurídicos aplicados, así como adecuando rápidamente procedimientos y aplicaciones informáticas a los cambios de gran envergadura que se han ido produciendo, como lo fue la fijación del doble sistema para el cálculo de la base imponible, bien por el método objetivo (sobre el valor catastral del suelo), o bien por el método real (sobre valores en escrituras).

— Y en segundo lugar, tramitando, y devolviendo cuando ya se había producido el ingreso, los recursos, rectificaciones de autoliquidación, declaraciones de minusvalía y reclamaciones económico-administrativas pendientes. Se trata de una tarea ingente con efectos positivos para el contribuyente, pero negativos desde el punto de vista de la gestión, puesto que exige una gran asignación de recursos por la Agencia, que no pue-

den ser aplicados a otros procesos de mejora, e impacta negativamente sobre la cuentas municipales por el elevado volumen económico de las devoluciones<sup>2</sup>.

Pero junto con la plusvalía, el Plan incluye medidas estratégicas destinadas a mejorar la fortaleza de los tributos en otros ámbitos, pudiendo destacarse los siguientes:

- Se actúa sobre la tasas que recaen sobre el dominio público, especialmente revisando los modelos y metodologías de los estudios técnico-económicos, así como actualizando y llevando a una gestión mediante matrícula la tasa de terrazas, tributo asociado a una actividad que en los últimos años ha generado conflictividad social, como consecuencia de los cambios de criterios derivados del periodo covid.

- Se mejora la integración eficiente de la gestión urbanística y la gestión tributaria, incrementando la coordinación entre las distintas figuras tributarias asociadas al urbanismo.

- Se optimizan las tareas derivadas del convenio de colaboración con la Dirección General del Catastro y se comienza a utilizar, como información de apoyo en los procedimientos, el Valor de Referencia desarrollado por ese centro directivo.

- Se redefine la actividad inspectora poniendo especial atención en el control del fraude en fase recaudatoria y buscando mejorar la colaboración con las Administraciones tributarias del Estado y las comunidades autónomas.

- Y finalmente, aunque en absoluto en último lugar, se pone especial atención en la reforma de las Ordenanzas fiscales y de precios públicos, incluyendo la elaboración de una nueva Ordenanza Fiscal General.

## 6. TRANSFORMACIÓN DIGITAL

Por las razones expuestas en epígrafes anteriores, otra línea estratégica definida es la transformación digital de la Agencia, identificada desde el primer momento como un reto prioritario. Para atender este compromiso fue necesario, además, una redefinición del marco de relaciones con el Organismo Autónomo de Informática del Ayuntamiento de Madrid (IAM). Este nuevo modelo de colaboración entre ambas instituciones es especialmente positivo, puesto que del IAM depende la implementación de todas las herramientas digitales imprescindibles para el desarrollo del modelo de administración electrónica, así como la contratación de los servicios tecnológicos necesarios.

Sin duda, el principal objetivo estratégico a desarrollar en esta línea es la ejecución conforme a la planificación de un importante contrato de servicios para la transformación de los sistemas para la gestión de los tributos, superando la situación de estancamiento de la anterior iniciativa +Til, que ya se prolongaba por una década y a la que antes nos hemos referido. Este proyecto, cuya ejecución está prevista hasta 2025, afecta

---

<sup>2</sup> La liquidación del presupuesto de 2022 del Ayuntamiento de Madrid se ha visto afectada por la devolución de 186 millones de euros el pasado año, cifra que alcanza un total de 360 millones ya devueltos, si se suman las cantidades de los ejercicios 2019-2021.



a todos los procesos de gestión, recaudación e inspección de los tributos, y está siendo una de las principales palancas de modernización de la Agencia. No es posible explicar aquí en detalle todo el alcance de este proyecto. Basta con señalar que, gracias a esta iniciativa, se ha logrado unificar en una misma base de datos información contrastada y de alta calidad, consiguiendo una visión tributaria única, superando el modelo anterior en el que cada tributo contaba con su propia base de datos de contribuyentes, y que en 2022 fue ya posible emitir la matrícula del IBI y desarrollar el periodo cobratorio sobre la nueva herramienta, algo que no se había logrado en los años anteriores.

Junto con este proyecto, el Plan incluye otras medidas destacables, tales como:

- La implantación plena de las herramientas tecnológicas de administración electrónica institucionales y transversales del ayuntamiento, también en proceso de modernización.

- La orientación constante hacia el objetivo «Cero papel», que implica la implantación del expediente electrónico tributario, potenciando la notificación y la comunicación electrónica, la eliminación de la presentación de documentos en papel para los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente y la reducción para el resto, y la potenciación del intercambio de información electrónica con otros organismos y Administraciones. Asimismo, se apuesta decididamente por el desarrollo de las actuaciones administrativas automatizadas.

- En el mismo sentido, se desarrolla una nueva visión de atención al contribuyente sobre un modelo multicanal de comunicaciones, basado en la división antes explicada de «servicios atendidos por personas» y «servicios atendidos por máquinas», superando el modelo tradicional que enfrentaba «atención presencial» contra «servicios digitales».

## 7. LA APUESTA POR LOS «TRIBUTOS INTELIGENTES»

La siguiente línea estratégica se refiere a la apuesta por los «tributos inteligentes» («*Smart taxes*»), e implica aplicar los mismos criterios que rigen los modelos de «*Smart cities*» (básicamente, la aplicación de tecnologías innovadoras en la captura, tratamiento y análisis de multitud de datos) también en la gestión de los ingresos municipales, y no sólo sobre los gastos, como ha ocurrido hasta ahora. Se trata, en definitiva, de disponer de herramientas tecnológicas avanzadas que permitan identificar bien al contribuyente y sus actividades, disponiendo de toda la información necesaria para anticiparse en la gestión y avanzar resultados.

Esta visión «*smart*» se desarrolla sobre tres grupos de objetivos, cada uno de los cuales es de gran impacto para lograr el éxito del proyecto.

- El análisis y la implementación de soluciones basadas en *Big Data* e inteligencia artificial, aplicadas a la mejora de la eficiencia en la gestión tributaria, permitiendo avances importantes en el análisis de los tributos, las predicciones de impactos de futuras reformas tributarias, o la lucha contra el fraude fiscal, por citar ejemplos significativos.

— El establecimiento de un sistema de gobernanza del dato que permita garantizar de forma continua la calidad de los datos tributarios, incluyendo el desarrollo de un modelo territorializado de los datos tributarios (GIS Tributario) que facilite una mejor identificación y explotación de la información y de su impacto al nivel más detallado posible, superando el análisis tradicional por distrito o barrio.

— Y la creación del Laboratorio Tributario (TaxLAB), como estructura dotada de los recursos tecnológicos y humanos adecuados para coordinar y desarrollar la iniciativa de «tributos inteligentes». Esta transformación del modelo organizativo incluye también la definición de los servicios de TI internos sobre un modelo matricial, basado en la especialización funcional y la coordinación horizontal con los servicios de la Agencia usuarios de tecnología, implicando a todos ellos en la transformación digital deseada.

## 8. FISCALIDAD MEDIOAMBIENTAL

Como antes se indicó, las demandas sociales crecientes reclamando que desde los poderes públicos se desarrollen acciones específicas orientadas a la protección medioambiental tienen también su impacto sobre la actividad tributaria, a través de un línea estratégica específica. Estas iniciativas incluyen tanto las orientadas a gravar especialmente comportamientos nocivos, como las que proponer crear nuevos tributos, o nuevas ventajas fiscales en los ya existentes, para aquellas actividades que fomentan la protección del medio ambiente. Este conjunto de medidas tributarias se engloba bajo la denominación de «fiscalidad medioambiental».

Los compromisos asumidos por el Ayuntamiento de Madrid, en respuesta a las metas establecidas en la Estrategia de localización de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, ya fueron citadas al inicio de este trabajo, y tienen desarrollos específicos de consecuencias importantes, incluyendo las tributarias. Un ejemplo de ello es el nuevo modelo de regulación del tráfico en un área importante del centro de la ciudad, conocido como proyecto «Madrid 360», o la política de subvenciones para la instalación de placas solares. Estas actuaciones establecen obligaciones que deben ser atendidas mediante los objetivos específicos incluidos en este Plan Estratégico.

El Ayuntamiento de Madrid ya aplica en los tributos de su competencia diferentes medidas incluidas en una visión de «fiscalidad medioambiental», bajo las directrices marcadas por la normativa estatal, que resulta muy limitativa respecto de los impuestos, si bien la habilitación legal es mayor en materia de tasas. Recientes reformas en las Ordenanzas municipales han seguido esta línea en tributos como el IBI, el IAE o el IVTM, con medidas aplicadas tanto a instalaciones para el aprovechamiento de energías renovables como al establecimiento de planes de transporte colectivo que reduzcan el uso del vehículo privado, así como en la tasa del servicio de estacionamiento regulado, que establece tarifas distintas en función del nivel de contaminación en la ciudad, por citar ejemplos. Sin embargo, las posibilidades de la actual normativa siguen siendo muy

limitadas, por lo que el Plan Estratégico de la Agencia ha orientado sus objetivos hacia tres líneas diferenciadas:

— La identificación de todas las posibilidades para aplicar iniciativas de «fiscalidad medioambiental» en el marco normativo actual, incluyendo la elaboración de un estudio sobre el alcance de la tributación medioambiental en el ámbito del Ayuntamiento de Madrid.

— La integración de la estrategia de «fiscalidad medioambiental» en el marco general del ayuntamiento, lo que implica mejorar los niveles de coordinación conjunta con las distintas áreas relacionadas en actividades con impacto medioambiental, como movilidad, medio ambiente, recogida y gestión de residuos, urbanismo, obras, etc. Como ejemplo de esta necesaria cooperación entre servicios municipales, en este caso con los responsables de la recogida de residuos, puede citarse una cuestión muy actual, no prevista en los orígenes del Plan pero con plena cabida en la Línea estratégica analizada, que se refiere a la implantación, en 2025, de la nueva tasa sobre la gestión de residuos, establecida en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Por cierto, se trata de un nuevo caso de generación de leyes que afectan a la tributación municipal de bajo nivel técnico, que provocarán, sin duda, elevados niveles de litigiosidad al remitir a regulación mediante ordenanza municipal elementos esenciales del tributo que deberían haber sido definidos en la propia ley.

— Finalmente, el impulso, desde el Ayuntamiento de Madrid, de las reformas normativas necesarias para la aplicación efectiva de la «fiscalidad medioambiental» en el ámbito municipal, analizando y proponiendo iniciativas a través de la participación en las actividades de la FEMP y buscando posibles entornos de trabajo con los responsables de medio ambiente del Estado y de la Comunidad Autónoma de Madrid.

## 9. COOPERACIÓN EN LA GESTIÓN TRIBUTARIA

Una parte importante de la actividad de la Agencia se desarrolla, por delegación, a través de gestores que prestan servicios en distintas entidades del ayuntamiento y que no forman parte de la estructura de la Agencia. Por otro lado, la gestión tributaria municipal es absolutamente dependiente de otras entidades de la Administración del Estado, como los son las Direcciones Generales del Catastro y de Tráfico, así como la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Además, en una administración tributaria moderna es imprescindible desarrollar modelos de colaboración con distintos colectivos y agentes sociales, cuyo trabajo completa el desarrollado por la Agencia. Por tanto, es evidente que una línea estratégica básica ha de orientarse a mejorar la cooperación con estas entidades.

Sobre esta idea, las principales actuaciones a realizar se enmarcan dentro de los siguientes objetivos estratégicos:

— El ICIO y una buena parte de las tasas que afectan a los servicios urbanísticos y al uso del dominio público se gestionan por las entidades municipales que conceden las

oportunas licencias o tienen a su cargo la supervisión de las declaraciones responsables. Esta decisión, correcta desde el punto del ciudadano, puesto que agrupa en un solo acto la actuación administrativa y el pago del respectivo tributo asociado, requiere de un modelo eficiente de control y asistencia desde la Agencia. Como desarrollo del Plan se están implementando distintas medidas para mejorar estos procesos.

— Otra línea importante de actuación se refiere a la mejora de los canales de suministro recíproco de información con trascendencia tributaria. En este sentido, si nos referimos a agentes externos al ayuntamiento, se trabaja en la mejora de la información sobre vehículos enviada por la Dirección General de Tráfico, y se optimiza el contenido de las actuaciones derivadas del convenio con la Dirección del Catastro, al tiempo que se mejoran los accesos a datos del propio ayuntamiento que resultan de especial utilidad para la gestión de los tributos, como, por ejemplo, el padrón, el censo de locales, el geoportal, etcétera.

— Finalmente, aunque en absoluto de menor importancia, se dará impulso a la colaboración social prevista en el art. 92 LGT mediante la identificación de las entidades privadas u organizaciones que pueden colaborar eficazmente en la gestión tributaria, renovando los convenios que han de firmarse con cada una de ellas.

## 10. NUEVA ESTRUCTURA Y REDEFINICIÓN DE PROCESOS

Como se indicó anteriormente, desde su creación no se había realizado en la Agencia una revisión detallada de sus procesos de manera completa. Asimismo, su actual estructura organizativa y la distribución de los recursos humanos obedecían a un proceso de decantación resultado de respuestas puntuales a requerimientos específicos, pero no a una planificación detallada y cuidadosa que relacione medios, procesos y fines.

Por tanto, era necesario definir una línea estratégica concreta orientada a realizar una revisión completa de los medios materiales, económicos y tecnológicos de la Agencia, aprovechando la ejecución del contrato de servicios para la transformación de los sistemas de gestión de los tributos antes citado. Para ello se están desarrollando acciones sobre tres ámbitos diferenciados, pero muy conectados entre sí.

— Se desarrollan distintas iniciativas orientadas a la puesta en valor de la plantilla, como el impulso de modelos de intercambio de conocimientos, que complementen el plan específico de formación del organismo y estimulen la colaboración entre los empleados. Estas iniciativas incluyen la modificación de la estructura organizativa mediante la adaptación de la vigente relación de puestos de trabajo, incluyendo la creación de nuevas Subdirecciones Generales y la modificación de otras, para adaptarlas a la estrategia definida. Además, se trabaja en la actualización del sistema de gestión por objetivos existente en la Agencia, buscando su simplificación y la mejora de las herramientas de definición y control de los objetivos a conseguir, permitiendo que el nuevo modelo de gestión por objetivos sea la base para la asignación del complemento de productividad, sobre un sistema más homogéneo, eficiente y transparente.

— Una línea importante desarrollada, que se ha visto impulsada por el desarrollo de la pandemia, ha sido la redefinición de procesos y puestos que pueden desarrollarse total o parcialmente en teletrabajo, trabajándose asimismo en la implantación de un modelo de puesto de trabajo digital que permita el pleno desarrollo de actividades en ubicuidad.

— Finalmente, la profunda transformación que se pretende desarrollar precisa de una adecuada planificación y ejecución de acciones de comunicación, con el objetivo de hacer llegar a todos los empleados, y a todas las entidades que se relacionan con la Agencia, mensajes concretos, actualizados y precisos sobre los cambios que se están impulsando y sus efectos. Como consecuencia, el Plan incluye dos conjuntos de acciones diferenciadas para impulsar la elaboración e implantación de dos planes de comunicación específicos, dirigidos uno a la comunicación interna dentro de la Agencia, y el otro a los agentes externos que se relacionan con la misma.

## 11. CONCLUSIONES

Como profesional de la gestión pública, que ha dedicado buena parte de su actividad a materias relacionadas con la gestión tributaria y catastral, creo que quienes más disfrutan o sufren un determinado sistema tributario somos quienes nos dedicamos a gestionarlo, por supuesto, siempre por detrás de los contribuyentes.

Siguiendo la misma idea, también creo que somos quienes ocupamos puestos de responsabilidad en las Administraciones públicas los que debemos estimular y liderar los procesos necesarios para transformar las instituciones en las que servimos. A partir de ambas observaciones, me parece oportuno concluir este trabajo con dos reflexiones que sirvan para cerrar lo que he querido desarrollar en él.

En primer lugar, me parece imprescindible que las Administraciones municipales encargadas de la gestión de los tributos impulsemos las actividades necesarias, de forma tanto individual como colectiva, para realizar los procesos de transformación que relacionen los modelos actuales con el entorno social y económico en el que nos encontramos. Me parece incuestionable que el sistema de tributación municipal ya no soporta muchos más remiendos y que, quien está obligado a hacerlo, debería ponerse ya manos a la obra en su reforma. Es realmente significativo, por no decir doloroso, que el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria, publicado el pasado año, deje fuera de su tratamiento la fiscalidad local, al tiempo que el Estudio para la reforma de la financiación local, elaborado por una comisión de expertos constituida por acuerdo del Consejo de Ministros en 2017, no haya tenido el menor efecto hasta la fecha. Es obvio que como no sean los propios ayuntamientos quienes impulsemos decididamente este cambio, este escenario se va a prolongar mucho más tiempo, lo que implicará que se mantenga la situación de inestabilidad jurídica, cronificación de la litigiosidad y pérdida permanente de capacidad recaudatoria de los tributos municipales.

Y en segundo lugar, mientras estas reformas legales llegan, lo que también debemos hacer las Administraciones tributarias municipales es adaptarnos al escenario social en el que trabajamos. Comparto algunas de las conclusiones del Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria, que acabo de citar, porque una parte de los análisis y diagnósticos efectuados son de plena aplicación a un sistema tributario municipal que, a mi juicio, se encuentra todavía más necesitado de una reforma en profundidad.

De forma concreta, son asumibles plenamente en el ámbito local las afirmaciones contenidas en el documento que ven como necesario garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas atendiendo a los intensos cambios tecnológicos, sociales y económicos en marcha, lo que exige incrementar la eficiencia y el potencial recaudatorio del sistema tributario y ofrecer alternativas para asegurar la suficiencia financiera, al tiempo que pone especial énfasis en cuestiones como los cambios tecnológicos o el envejecimiento de la población, así como en la necesidad de reforzar técnica y profesionalmente los recursos humanos y materiales de las Administraciones tributarias, especialmente potenciando los perfiles de capital humano e inversiones en TIC requeridas en un escenario de digitalización creciente.

A estas y otras cuestiones también relevantes se quiere responder desde el proyecto de transformación de la Agencia Tributaria de Madrid que he descrito en estas páginas.