

Recensiones Bibliográficas

La externalización de servicios tributarios

Fernando SERRANO ANTÓN (dir.) y varios autores más
Civitas, Madrid, 2009, 176 págs.

No es ésta la primera vez que, desde las páginas de esta Revista, aprovechamos la oportunidad de informar de las publicaciones que vienen coeditándose entre la Editorial Civitas y la Oficina del Defensor del Contribuyente del Ayuntamiento de Madrid. En esta ocasión, la monografía de la que damos cuenta, y que consta de 14 capítulos, comprende diversos materiales provenientes de la IV Jornada que este negociado municipal organizó, en junio de 2008, sobre la externalización de los servicios tributarios, en la que participaron universitarios, funcionarios, asesores fiscales, empresarios y representantes de los agentes sociales.

En el «Prólogo» de Juan BRAVO RIVERA, Delegado de Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento de Madrid, se resalta lo generalizada que está en el ámbito europeo la colaboración de la iniciativa pública con la privada, marco este en el que se debe plantear el debate sobre la externalización de servicios públicos –y no como una pura y simple sustitución de lo público por lo privado, que respondería más a un proceso de privatización–, ya que no debe significar el desmantelamiento de la Administración, sirviendo para promocionar una gestión pública de mayor calidad.

Aunque no se presente así formalmente, el libro cuenta con tres partes claramente diferenciadas. En la primera se concitan varios trabajos referidos a los fundamentos teóricos de la externalización de funciones y/o servicios tributarios, escritos por Miguel CRUZ AMORÓS (de Landwell-PriceWaterhouse Coopers), Joaquim TRIADÚ VILA-ABADAL (de Garrigues Abogados y Asesores Tributarios), Clemente CHECA GONZÁLEZ (Catedrático de la Universidad de Extremadura), Fernando SERRANO ANTÓN (Defensor del Contribuyente madrileño) y Juan Carlos CORRALES GUILLÉN (del Instituto de Formación y Estudios del Gobierno Local de Madrid).

En la mayoría de las ponencias de este primer bloque, se coincide en los recorridos metodológicos que sirven para deslindar el significado de la externalización (*outsourcing*) de otros fenómenos como la *privatización* y la *desregulación*. En su enfoque global y conceptual, el último de los autores que acaban de citarse hace una enumeración de alternativas para la gestión de los servicios públicos –a saber: 1.^a Gestión directa; 2.^a Gestión indirecta a través del sector privado (v. gr.: contratos de gestión de servicio público y de colaboración público-privada); 3.^a Gestión mixta (por ejemplo, por medio de la creación o participación de la Administración en entidades o una sociedad mixta); 4.^a Gestión a través de una ONG, y 5.^a Gestión intergubernamental (como los consorcios, convenios, mancomunidades, etc.).

En varios trabajos se alude a los principios jurídicos rectores de la actuación administrativa y su eventual externalización, mencionándose el artículo 103.1 de la Constitución y diversos preceptos de las leyes de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y la nueva regulación de los contratos del sector público (Ley 30/2007, de 26 de noviembre).

Y casan, igualmente, los comentarios acerca de los motivos que llevan a externalizar servicios públicos, citándose, entre otros, la intención de procurar una modernización de la gestión pública y obtener mayores cotas de eficiencia, eficacia, calidad y ahorro de costes; las limitaciones presupuestarias impuestas por la Unión Europea –aunque no deba descuidarse que el mito del déficit cero ha saltado por los aires con la situación de crisis–; la falta de personal especializado o de los conocimientos técnicos necesarios y carencia de tecnología precisa; la perspectiva de generación de ingresos para afrontar otros gastos más prioritarios; el abaratamiento de los costes de personal, etc.

La coincidencia de pareceres gira asimismo en torno a la consideración de que la externalización no constituye un fin en sí mismo, sino un instrumento para trabajar mejor y para dar un mejor servicio a los ciudadanos, por lo que, como señala Fernando SERRANO, debería ser usado con rigor y sólo cuando la Administración esté preparada para ello.

Los autores también suelen apuntar las dificultades específicas para admitir el *outsourcing* tributario –«pocas Administraciones son tan poco favorables a la externalización como la tributaria», señala CRUZ AMORÓS–. La *terciarización* quedaría limitada, por tanto, a aspectos accesorios y ajenos al *core business* tributario, representativo del ejercicio de autoridad, potestades, facultades, obligaciones y hasta consecuencias sancionadoras para los administrados. El citado autor considera que existe un cierto «bloque de voluntariedad» que admitiría externalizarse, coincidiendo con la lista de aspectos sobre los que legalmente puede gravitar la «colaboración social» en la aplicación de los tributos (art. 92.3 de la Ley General Tributaria), a saber: realización de estudios o informes relacionados con la elaboración y aplicación de disposiciones generales y con la aplicación de los medios de comprobación de valores que figuren en los registros oficiales de carácter fiscal y sobre precios medios de mercado; campañas de información y difusión; simplificación del cumplimiento de las obligaciones tributarias; asistencia en la realización de autoliquidaciones, declaraciones y comunicaciones y en su correcta cumplimentación; presentación y remisión de las mismas, así como cualquier otro documento con trascendencia tributaria, a la Administración, subsanación de defectos, información del estado de las devoluciones y reembolsos y solicitud y obtención de certificados tributarios, todo ello previa autorización de los obligados tributarios.

En el estudio que lleva a cabo el profesor SERRANO ANTÓN se ofrece un catálogo de tareas que las Administraciones tributarias pueden encargar a empresas –se menciona la comprobación, resolución de recursos y reclamaciones, colaboración en la instrucción y resolución del procedimiento inspector y del procedimiento sancionador, así como el mantenimiento y actualización de los padrones tributarios, amén de otras funciones–, resaltando aquellos ámbitos en los que parece difícil legitimar la intervención de las adjudicatarias por suponer el ejercicio de autoridad y plantear problemas de protección de datos personales. La nota de control es resaltada por este autor y por

CHECA GONZÁLEZ, por tratarse de la única forma de garantizar que los servicios externalizados sean de la suficiente calidad y para que queden, en todo caso, garantizados adecuadamente los derechos de los ciudadanos.

El segundo bloque temático que se aborda en el libro muestra la perspectiva de los agentes sociales ante la externalización de servicios tributarios y reúne las contribuciones de Miguel Ángel ABEJÓN RESA (de la Unión General de Trabajadores), Jaime CEDRÚN LÓPEZ (de Comisiones Obreras), Rafael SALAZAR SUÑER (de la Confederación Empresarial de Madrid) y Rafael CALVO ORTEGA (Catedrático de Derecho Financiero y Tributario).

El rechazo que muestran los sindicalistas se funda en la idea de que dejar la gestión de los servicios públicos a empresas privadas, implica que la Administración pague porque otros hagan lo que hasta ese momento constituía la esencia de su actividad, introduciendo en la misma el concepto de «rentabilidad económica» y haciendo que pueda descuidar los aspectos esenciales de su función –garantía de calidad, universalidad, igualdad de acceso, continuidad y accesibilidad a toda la población–, aun cuando ello pueda suponer un mayor coste.

De esa manera, se plantean diversos inconvenientes que presentan los procesos de externalización –los más significativos serían la existencia de costes de transacción, la imposibilidad de contemplar en los contratos todas las contingencias que se pueden producir a lo largo de su vigencia, la dificultad de contratar la calidad, ofertas oportunistas que den mayor calidad a menor precio y que tras conseguir el contrato provoquen renegociaciones que encarecerán el servicio, así como la creación de monopolios naturales, pues en determinados tipos de contratos la competencia efectiva es muy baja– y se circunscribe a funciones estrictamente auxiliares o complementarias, como la atención telefónica o el *marketing* en determinadas campañas informativas, los servicios tributarios externalizables.

Para el representante de los empresarios madrileños, dejando al margen las funciones que impliquen ejercicio de autoridad, podrían externalizarse los servicios tributarios de asesoramiento y apoyo administrativo, atención al contribuyente; servicios informáticos, redes y comunicación; así como algunas fases de la gestión recaudatoria. También considera que habría que prestar especial atención, introduciendo las máximas cautelas, a la externalización de servicios que impliquen el traspaso de información confidencial de los ciudadanos. Al término de su ponencia, llama la atención sobre un posible riesgo que se podría producir como consecuencia de la externalización de servicios tributarios y que se traduciría en la pérdida de uniformidad territorial de la gestión, recaudación e inspección, lo cual podría suscitar diferencias en el nivel de «presión fiscal efectiva» para los contribuyentes.

Por su parte, el profesor CALVO ORTEGA propone una pauta a seguir en el debate acerca de las ventajas y desventajas de la externalización, delimitando los servicios que pueden externalizarse, por no afectar a una función propiamente dicha, y los criterios que hay para elegir en una oferta u otra. Después recorre brevemente cinco técnicas de colaboración de los particulares en la gestión tributaria –las retenciones que hacen los sujetos con motivo de los pagos que realizan al contribuyente; la sustitución, de innegable utilidad en la Hacienda Municipal; la repercusión

imperativa de la obligación tributaria en los impuestos indirectos; la información sobre terceros, y la representación obligatoria de los no residentes– que tienen una eficacia gestora formidable y hacen, a su juicio, que cualquier planteamiento de externalización carezca de sentido en lo que se refiere a funciones tributarias propiamente dichas. Al final recomienda una mejora de los servicios tributarios como alternativa a la externalización de los mismos, que pasaría por la intensificación de la interpretación administrativa general a través de circulares; una mayor claridad en la contestación escrita a las consultas; el restablecimiento de la presunción de buena fe en la actuación de los sujetos pasivos y la mejora del amplio campo de la recurribilidad, donde se propone que las reclamaciones económico-administrativas tengan carácter optativo en relación con el recurso contencioso-administrativo, el establecimiento de un arbitraje tributario obligatorio, unipersonal y de derecho, así como la reforma del Consejo para la Defensa del Contribuyente.

Los últimos capítulos del libro dan muestra de distintas experiencias de servicios tributarios externalizados, al recoger las aportaciones de Gonzalo MILLÁN DEL POZO PORTILLO (Presidente del Colegio de Gestores Administrativos de Madrid), Fernando PLAZA GONZÁLEZ (Director General de Gestión Tributaria Territorial), Sergio PUJALTE GARCÍA (Gerente del Instituto Barcelona Deportes del Ayuntamiento de Barcelona) y de Cristina JIMÉNEZ SAVURIDO (Presidenta de la Fundación para la Investigación sobre el Derecho y la Empresa).

Miguel Ángel Martínez Lago