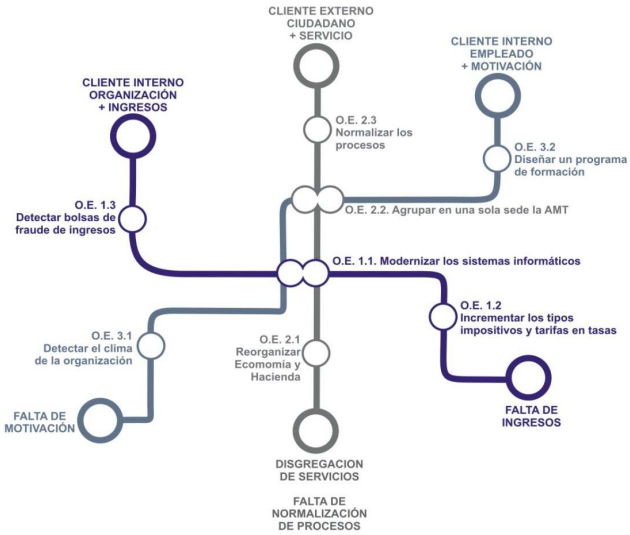
PLAN DE MEJORA CONTINUA DE LA GESTIÓN INSPECCIÓN Y RECAUDACIÓN TRIBUTARIA DEL AYUNTAMIENTO DE MOTRIL



FRANCISCO LUIS MARTÍN OLIVA

JEFE DEL SERVICIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA DEL AYUNTAMIENTO DE MOTRIL

TUTOR: ERNESTO SANZ ALVARO
VICEINTERVENTOR DEL AYUNTAMIENTO DE ALCALÁ DE HENARES

Instituto Nacional de Administrción Pública

Motril es +

AGRADECIMIENTOS

A Silvia, Pablo, Javi y Luis…

…por el tiempo que les dejé de dedicar.

ÍNDICES

ÍNDICE DE CONTENIDO PÁGS.

RESUMEN EJECUTIVO. 6
1.- INTRODUCCIÓN. 34
2.- EL CONTEXTO. 36
2.1.- Características de la ciudad. 36
2.1.1.- Características Físicas. 36
2.1.2.- Características Demográficas. 37
2.1.3.- Características Socioeconómicas. 40
2.1.3.1.- Sector Agricultura. 41
2.1.3.2.- Sector Industria y Construcción. 41
2.1.3.3.- Sector Servicios. 42
2.1.3.4.- Mercado de Trabajo. 43
2.1.4.- Características tributarias. 43
2.1.4.1.- Impuestos Municipales. 44
2.1.4.2.- Tasas, Precios Públicos y Otros ingresos municipales. 45
2.1.4.3.- Características catastrales. 46
2.2.- CARACTERÍSTICAS DE LA ORGANIZACIÓN. 49
2.2.1.- Estructura política del Ayuntamiento de Motril. 49
2.2.1.1.- Órganos de Gobierno. 49
2.2.1.2.- Órganos políticos complementarios. 50
2.2.1.3.- Órganos complementarios de asesoramiento y control. 51
2.2.2.- Estructura administrativa del Ayuntamiento de Motril. 51
2.2.3.- La estructura organizativa de Economía y Hacienda. 52
2.2.3.1.- La agrupación orgánica y el reparto de funciones. 55
2.2.3.2.- Las funciones del área de mejora. 56
2.2.3.3. El estatus jurídico. 56
2.2.3.4.- El tamaño del área de mejora. 56
2.2.3.4.1.- En cuanto al presupuesto que maneja. 56
2.2.3.4.2.- En cuanto al personal con que cuenta. 58
2.2.3.4.3.- En cuanto a los servicios que presta. 59
3.- EL DIAGNÓSTICO. 64
3.1.- El problema. 64
3.1.1. Síntomas iniciales. 64
3.1.2. La dimensión del problema. 65
3.2.- Análisis estratégico. (Matriz DAFO). 69
3.3.- Diagrama Ishikawa (CAUSAS-EFECTO). 70
3.4.- Diagrama de Pareto. 70
3.5.- Matriz de intereses afectados. 72
4.- LA PROPUESTA DE MEJORA. 73
4.1.- Objetivos de la organización. 73
4.1.1.- La misión. 73
4.1.2.- La visión. 73
4.1.3.- Los valores. 73
4.2.- Líneas estratégicas. 74
4.3.- Objetivos estratégicos. 74
4.4.- Objetivos operativos. 75
4.5.1.- Objetivo estratégico 1.1. Modernizar los sistemas informáticos. 77
4.5.1.1.- Objetivo operativo 1.1.1 Implantar un nuevo sistema informático. 77
4.5.2.- Objetivo estratégico 1.2: Incrementar los tipos impositivos y tarifas en tasas. 81
4.5.2.1.- Objetivo operativo 1.2.1 Incrementar los tipos impositivos. 81
4.5.2.2.- Objetivo operativo 1.2.2: Adecuar ingresos por tasas al coste servicios. 89
4.5.2.3.- Objetivo operativo 1.2.3: Búsqueda de nuevas figuras tributarias. 93
4.5.3.- Objetivo estratégico 1.3: Detectar bolsas de fraude en ingresos. 95
4.5.3.1.- Objetivo operativo 1.3.1: incluir en ases fiscales a edificios fuera ordenación. 96
4.5.3.2.- Objetivo operativo 1.3.2: Grabar todas las sanciones de tráfico. 103
4.5.4.- Objetivo estratégico 2.1: Reorganizar economía y hacienda. 105
4.5.4.1.- Objetivo operativo 2.1.1: Rediseñar el servicio de gestión de ingresos. 105
4.5.4.2.- Objetivo operativo 2.1.2: Crear la agencia municipal tributaria. 109
4.5.5.- Objetivo estratégico 2.2: Agrupar en una sola sede la agencia municipal tributaria. 111
4.5.5.1.- Objetivo operativo 2.2.1: Remodelar los locales de la plaza de la libertad. 111
4.5.5.2.- Objetivo operativo 2.2.2: Adquirir mobiliario y equipos. 112
4.5.6.- Objetivo estratégico 2.3: Normalizar los procesos. 113

4.5.6.1.- Objetivo operativo 2.3.1: Reingeniería de los procesos telemáticos. 114
4.5.6.2.- Objetivo operativo 2.3.2: Reingeniería de los procesos tributarios. 115
4.5.7.- Objetivo estratégico 3.1: Detectar el clima laboral de la organización. 116
4.5.7.1.- Objetivo operativo 3.1.1: Realizar encuestas sobre el clima laboral. 116
4.5.8.- Objetivo estratégico 3.2: Diseñar un programa de formación. 117
4.5.8.1.- Objetivo operativo 3.2.1: Programar la formación de entrada. 118
4.5.8.2.- Objetivo operativo 3.2.2: Programar la formación continua. 118
4.9.-Cronograma de implantación. 120
4.10.- Resumen de costes y beneficios de la implantación. 121
4.11.- Cuadros de mando. 122
4.11.1.- Del objetivo estratégico 1.1: modernizar los sistemas informáticos. 123
4.11.2.- Del objetivo estratégico 1.2: Incrementar los tipos impositivos y tarifas. 124
4.11.3.- Del objetivo estratégico 1.3: Detectar las bolsas de fraude en ingresos. 125
4.11.4.- Del objetivo estratégico 2.1: Reorganizar economía y hacienda. 127
4.11.5.- Del objetivo estratégico 2.2. Agrupar sede la Agencia Municipal Tributaria. 128
4.11.6.- Del objetivo estratégico 2.3. Normalizar procesos. 129
4.11.7.- Del objetivo estratégico 3.1. Detectar el clima laboral de la organización. 130
4.11.8.- Del objetivo estratégico 3.2. Diseñar el programa de formación. 132
4.11.9.- Cuadro de mando integral. 133
5.- BIBLIOGRAFÍA. 134

ÍNDICE DE LAS REPRESENTACIONES GRÁFICAS.

TABLAS

TABLA 01: NÚCLEOS DE POBLACIÓN EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE MOTRIL Y POBLACIÓN (AÑO 2006)..... **37**
TABLA 02: EVOLUCION DEL PADRÓN MUNICIPAL (AÑOS 1900 A 2000)..... **38**
TABLA 03. EVOLUCIÓN DEL PADRÓN MUNICIPAL (AÑOS 1996 A 2008)..... **38**
TABLA 04: COMPARATIVA DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN LA PROVINCIA DE GRANADA (AÑO 2006)..... **39**
TABLA 05: PIRÁMIDE DE POBLACION EN MOTRIL (AÑO 2006)..... **40**
TABLA 06: AFILIADOS Y CENTROS DE TRABAJO POR SECTOR DE ACTIVIDAD (Marzo de 2006)..... **40**
TABLA 07: DISTRIBUCIÓN DE LA SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS EN MOTRIL (AÑO 2007)..... **41**
TABLA 08: AFILIADOS Y CENTROS DE TRABAJO DE LA INDUSTRIA Y CONSTRUCCIÓN EN MOTRIL **42**
TABLA 09: ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES Y EQUIPAMIENTO BÁSICO EN MOTRIL (AÑOS 2005 Y 2006)..... **42**
TABLA 10: PARO REGISTRADO EN MOTRIL (31 de Marzo 2007)..... **43**
TABLA 11: INGRESOS CORRIENTES DEL AYUNTAMIENTO DE MOTRIL (AÑOS 2004/2007)..... **43**
TABLA 12: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS POR IMPUESTOS MUNICIPALES (AÑOS 2004/2007)..... **44**
TABLA 13: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DEL CAPÍTULO III (AÑOS 2004/2007)..... **45**
TABLA 14: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS POR TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS (AÑOS 2004/2007)..... **46**
TABLA 15: SUELO URBANO EN MOTRIL (AÑOS 2005 A 2007)..... **46**
TABLA 16: IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES DE NATURALEZA URBANA EN MOTRIL (AÑOS 2005 A 2007)..... **47**
TABLA 17: COMPARATIVA ENTRE VALORES CATASTRALES Y TASACIONES EN CIUDADES DE ANDALUCÍA (AÑO 2007)..... **47**
TABLA 18: DOTACIONES PRESUPUESTARIAS EN SU CLASIFICACIÓN ORGÁNICA (PRESUPUESTO 2008)..... **57**
TABLA 19: DOTACIONES PRESUPUESTARIAS EN SU CLASIFICACIÓN FUNCIONAL. ECONOMÍA Y HACIENDA (2008)..... **57**
TABLA 20: PERSONAL EN EL ÁREA DE MEJORA (AÑO 2008)..... **58**
TABLA 21: RECIBOS EMITIDOS DE IMPUESTOS EN MOTRIL (AÑOS 2003 A 2008)..... **59**
TABLA 22: RECIBOS EMITIDOS DE TASAS MUNICIPALES EN MOTRIL (AÑOS 2003 A 2008)..... **60**
TABLA 23: RECAUDACIÓN EN VOLUNTARIA PADRONES DE IMPUESTOS MUNICIPALES EN MOTRIL (AÑO 2007)..... **61**
TABLA 24: RECAUDACIÓN EN VOLUNTARIA PADRONES DE TASAS MUNICIPALES EN MOTRIL (AÑO 2007)..... **61**
TABLA 25: EXPEDIENTES DE RECAUDACIÓN EN EJECUTIVA EN MOTRIL (AÑOS 2003/2007)..... **61**
TABLA 26: EXPEDIENTES DE INSPECCIÓN TRIBUTARIA EN MOTRIL (AÑO 2007)..... **62**
TABLA 27: CONTRIBUYENTES ATENDIDOS EN LA OFICINA DE ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE EN MOTRIL (AÑO 2007)..... **63**
TABLA 28: PREVISION DEL AHORRO BRUTO Y AHORRO NETO (AÑOS 2007 A 2009)..... **66**
TABLA 29: PREVISION DESEABLE DEL AHORRO BRUTO Y AHORRO NETO (AÑOS 2009 A 2011)..... **68**
TABLA 30: MATRIZ DAFO..... **69**
TABLA 31: DIAGRAMA DE ISHIKAWA **70**
TABLA 32: RESULTADO DE LAS ENCUESTAS REALIZADAS SOBRE LAS DEBILIDADES DE LA ORGANIZACIÓN..... **71**
TABLA 33: MATRIZ DE INTERESES AFECTADOS POR EL PROCESO DE MEJORA **72**
TABLA 34: MATRIZ DE INTERESES AFECTADOS POR LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS **74**
TABLA 35: LOG DE ACCIONES DEL OBJETIVO OPERATIVO 1.1.1 ..... **80**
TABLA 36: COSTES DE IMPLANTACIÓN DEL OBJETIVO OPERATIVO 1.1.1 ..... **80**
TABLA 37: PRESIÓN FISCAL EN AYUNTAMIENTOS ANDALUCES DE MAS DE 50.000 HABITANTES **81**
TABLA 38: LOG DE ACCIONES OBJETIVO OPERATIVO 1.2.1 ..... **89**
TABLA 39: LOG DE ACCIONES OBJETIVO OPERATIVO 1.2.2..... **93**
TABLA 40: INGRESOS DERIVADOS DE LA TELEFONÍA MÓVIL EN MOTRIL (AÑO 2009)..... **95**
TABLA 41: LOG DE ACCIONES OBJETIVO OPERATIVO 1.2.3 ..... **95**
TABLA 42: LOG DE ACCIONES OBJETIVO OPERATIVO 1.3.1 ..... **101**

TABLA 43: COSTES DE IMPLANTACIÓN DEL OBJETIVO OPERATIVO 1.3.1 ..... **102**
TABLA 44: INGRESOS PREVISTOS POR CONSTRUCCIONES FUERA DE ORDENACIÓN **103**
TABLA 45: ESTADO DE LA TRAMITACIÓN DE LAS DENUNCIAS DE TRÁFICO (AÑOS 2006 Y 2007)..... **103**
TABLA 46: VARIACIÓN INGRESOS EN CONCEPTO DE MULTAS DE TRÁFICO (AÑOS 2003 A 2008)..... **104**
TABLA 47: LOG DE ACCIONES OBJETIVO OPERATIVO 1.3.2 ..... **104**
TABLA 48: COSTES DE IMPLANTACIÓN DEL OBJETIVO OPERATIVO 1.3.2 ..... **104**
TABLA 49: LOG DE ACCIONES DEL OBJETIVO OPERATIVO 2.1.1 ..... **108**
TABLA 50: PROPUESTA DE RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO DE LA AGENCIA MUNICIPAL TRIBUTARIA DE MOTRIL..... **110**
TABLA 51: COMPARATIVA DE PRESUPUESTO DEL ÁREA DE MEJORA Y EL DE LA AGENCIA MUNICIPAL TRIBUTARIA..... **110**
TABLA 52: LOG DE ACCIONES DEL OBJETIVO OPERATIVO 2.1.2 ..... **111**
TABLA 53: LOG DE ACCIONES DEL OBJETIVO OPERATIVO 2.2.1 ..... **112**
TABLA 54: COSTES DE IMPLANTACIÓN DEL OBJETIVO OPERATIVO 2.2.1 ..... **112**
TABLA 55: LOG DE ACCIONES DEL OBJETIVO OPERATIVO 2.2.2 ..... **113**
TABLA 56: COSTES DE IMPLANTACIÓN DEL OBJETIVO OPERATIVO 2.2.2 ..... **113**
TABLA 57: LOG DE ACCIONES DEL OBJETIVO OPERATIVO 2.3.1 ..... **114**
TABLA 58: COSTES DE IMPLANTACIÓN DEL OBJETIVO OPERATIVO 2.3.1 ..... **115**
TABLA 59: LOG DE ACCIONES DEL OBJETIVO OPERATIVO 2.3.2 ..... **115**
TABLA 60: LOG DE ACCIONES DEL OBJETIVO OPERATIVO 3.1.1 ..... **117**
TABLA 61: LOG DE ACCIONES DEL OBJETIVO OPERATIVO 3.2.1 ..... **118**
TABLA 62: COSTES DE IMPLANTACIÓN DEL OBJETIVO OPERATIVO 3.2.1 ..... **118**
TABLA 63: LOG DE ACCIONES DEL OBJETIVO OPERATIVO 3.2.2 ..... **119**
TABLA 64: COSTES DE IMPLANTACIÓN DEL OBJETIVO OPERATIVO 3.2.2 ..... **119**
TABLA 65: CRONOGRAMA DE IMPLANTACIÓN DEL PROCESO DE MEJORA. **120**
TABLA 66: RESUMEN DE COSTES / BENEFICIOS DE LA IMPLANTACIÓN..... **121**
TABLA 67: INDICADORES PARA EL OBJETIVO OPERATIVO 1.3.1 ..... **126**
TABLA 68: INDICADORES PARA EL OBJETIVO OPERATIVO 1.3.2 ..... **126**
TABLA 69: INDICADORES PARA EL OBJETIVO OPERATIVO 2.3.1 ..... **129**
TABLA 70: INDICADORES PARA EL OBJETIVO OPERATIVO 2.3.2 ..... **130**
TABLA 71: INDICADORES PARA EL OBJETIVO OPERATIVO 3.1.1 ..... **131**
TABLA 72: INDICADORES PARA EL OBJETIVO OPERATIVO 3.2.1 ..... **132**
TABLA 73: INDICADORES PARA EL OBJETIVO OPERATIVO 3.1.2 ..... **133**

ORGANIGRAMAS

ORGANIGRAMA 01: ORGANIGRAMA DEL AYUNTAMIENTO DE MOTRIL (AÑO 2006)..... **52**
ORGANIGRAMA 02: ORGANIGRAMA DE ECONOMÍA Y HACIENDA (AÑO 2008)..... **54**
ORGANIGRAMA 03: PROPUESTA DE ORGANIGRAMA PARA ECONOMÍA Y HACIENDA **108**
ORGANIGRAMA 04: PROPUESTA DE ORGANIGRAMA PARA LA AGENCIA MUNICIPAL TRIBUTARIA. **109**

GRÁFICOS

GRÁFICO 01: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL AYUNTAMIENTO DE MOTRIL (AÑOS 2004/2007)..... **44**
GRÁFICO 02: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS POR IMPUESTOS MUNICIPALES (AÑOS 2004/2007) **45**
GRÁFICO 03: MODELO DE DEPARTAMENTALIZACIÓN EN EL AYUNTAMIENTO DE MOTRIL (AÑO 2006)..... **52**
GRÁFICO 04: PORCENTAJE DE LOS SERVICIOS COMUNES RESPECTO AL RESTO DE LA ORGANIZACIÓN (AÑO 2008)..... **53**
GRÁFICO 05: PIRÁMIDE DE MINTZBERG EN EL ÁREA DE ECONOMÍA Y HACIENDA DEL AYUNTAMIENTO DE MOTRIL..... **53**
GRÁFICO 06: REPARTO DE FUNCIONES EN ECONOMÍA Y HACIENDA (AÑO 2008). **55**
GRÁFICO 07: DIAGRAMA DE PARETO **71**
GRAFICO 08: DEFINICION DE LOS ESCENARIOS Y MOE PARA EL SGI DE AYUNTAMIENTO DE MOTRIL **106**
GRÁFICO 09: PROPUESTA DE REPARTO DE FUNCIONES EN ECONOMÍA Y HACIENDA **107**
GRÁFICO 10: CUADRO DE MANDO INTEGRAL **133**

IMÁGENES

IMAGEN 01: SITUACIÓN DE MOTRIL **36**
IMAGEN 02: COMPARATIVA DE LA POBLACIÓN SEGÚN TAMAÑO Y CRECIMIENTO EN LA PROVINCIA DE GRANADA..... **39**
IMAGEN 03: COMPARATIVA DE VALORES DE MERCADO DEL SUELO EN ANDALUCÍA (AÑO 2007)..... **48**
IMAGEN 04: MAPA ESTRATÉGICO DEL PROCESO DE MEJORA **75**
IMAGEN 05: MAPA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN INTEGRADO **79**
IMÁGEN 06: ORTOFOTO CON PLANO SIGCA PLAYA GRANADA MOTRIL (VUELO 2007) **97**
IMAGEN 07: ORTOFOTO CON PLANO SIGCA LA CARTUJILLA MOTRIL (VUELO 2007) **98**
IMAGEN 08: EDIFICACIONES EN SUELO NO URBANIZABLE POR KM2 ..... **102**

RESUMEN EJECUTIVO.

El presente plan de mejora está **motivado**, por la realización del VII Curso Superior de Dirección Pública Local, y tiene como **objetivo** principal conseguir mayores ingresos para lograr el equilibrio entre ingresos y gastos municipales, no obstante la intención última del autor es dar respuesta la necesidad de introducir en la organización políticas de calidad y mejora continua, y de establecer la cultura del análisis y la planificación estratégica y la evaluación de las políticas públicas.

Nos hemos impuesto como **límites** subjetivos actuar sobre una parte de la organización, la que se dedica a obtener recursos tributarios, y objetivos referirnos al incremento de los ingresos, dejando a un lado la contención de los gastos que es el otro pié del equilibrio presupuestario.

La **metodología** seguida se ha basado en herramientas de análisis y planificación estratégica. Se creó un equipo de mejora que aportó su experiencia en la organización para señalar la misión, la visión y los valores de la misma. Se realizaron cincuenta encuestas y entrevistas entre los trabajadores y el equipo de gobierno cuyo resultado se traspuso a un diagrama de Pareto.

Se han utilizado herramientas de control de gestión, para la confección de un plan de implementación de los objetivos utilizados y la elección de indicadores de evaluación que se han sistematizado en un simple cuadro de mando.

Por fin hemos utilizado herramientas de análisis operativo para conocer el contexto de la organización, y estrategias de cambio organizativo (estableciendo modelos de orientación estratégica) para encontrar la solución más acorde con nuestra situación.

EL CONTEXTO

Motril es una ciudad situada en la costa de la provincia de Granada, a 69 kilómetros de la capital. Es, con sus 59.163 habitantes a uno de enero de 2008, la segunda población en importancia de la provincia, situándose como la número 27 de la Comunidad Autónoma de Andalucía por número de habitantes.

TABLA 03. EVOLUCIÓN DEL PADRÓN MUNICIPAL (AÑOS 1996-2008)

Evolución de la población

Año	Habitantes	Var. Ineran.
1996	50.316	
1998	50.025	-0,58%
1999	50.398	0,75%
2000	50.172	-0,45%
2001	50.812	1,28%
2002	51.928	2,20%
2003	53.597	3,21%
2004	55.078	2,76%
2005	56.605	2,77%
2006	57.895	2,28%
2007	58.201	0,53%
2008	59.163	1,65%
Incremento 1998-2008		18,27%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

Su término municipal tiene 110 kilómetros cuadrados de superficie, con una densidad de población de 527 habitantes por kilómetro cuadrado.

Una de sus características físicas principales es que el núcleo principal de población no se encuentra situado en la costa sino en el interior del término municipal, la razón histórica es la agrupación de la población en el interior para defenderse de los ataques de los piratas berberiscos, alrededor de un núcleo primitivamente amurallado y con una iglesia fortaleza en su interior. Otra de sus características destacadas es que cuenta con 10 núcleos de población fuera del casco urbano, y con nueve “diseminados”.

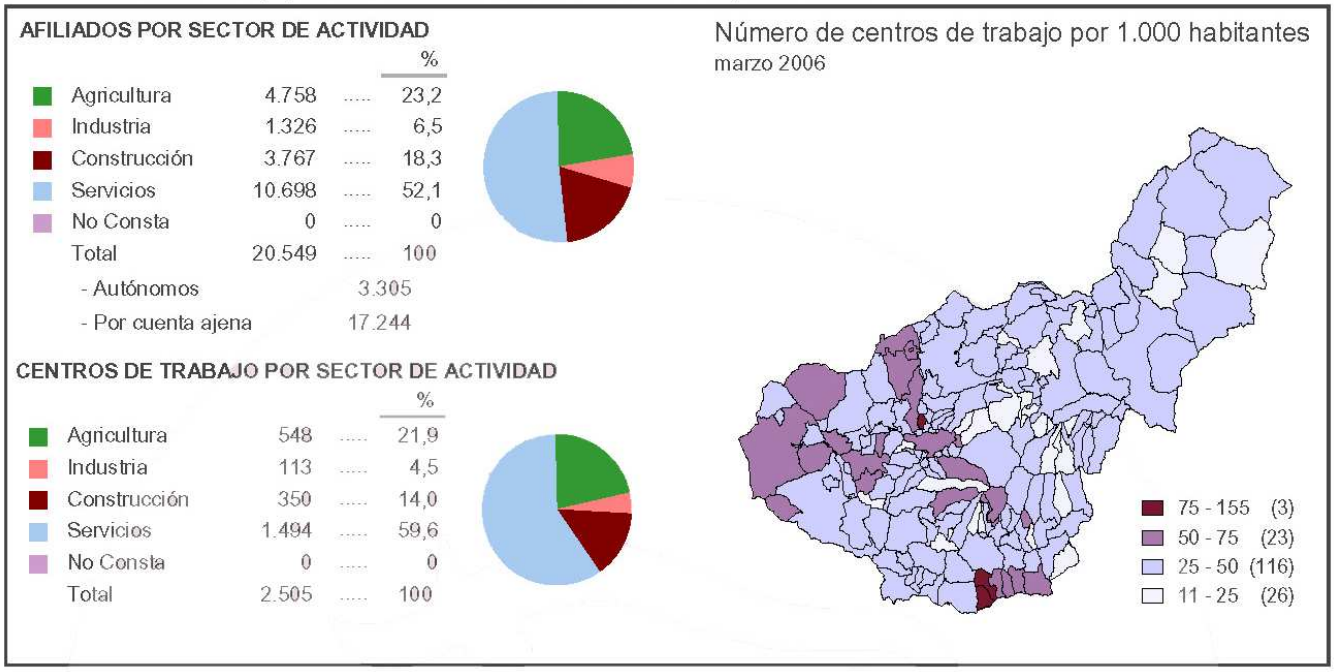
La estructura productiva motrileña ha experimentado, a lo largo del siglo XX, un proceso de terciarización similar al que se observa en el conjunto de economías desarrolladas, sobre todo desde la década de los sesenta. Según los datos reflejados en el gráfico adjunto, el peso del sector servicios es superior al 50 por ciento tanto en

números de afiliados a la Seguridad Social como en centros de trabajo, siendo la agricultura el segundo sector en importancia, seguido por la construcción, quedando la industria bastante alejado sobre todo en centros de trabajo.

Como dijimos Motril como “cabecera de comarca” recoge el sector servicios de toda la costa granadina y parte de la Alpujarra. Cabe destacar la presencia y convivencia de todos los sectores en un término municipal no muy extenso, sobre todo de sectores aparentemente contrapuestos como el turístico y el sector agrícola, lo que da cuenta de la diversidad existente en el término municipal.

TABLA 06: AFILIADOS Y CENTROS DE TRABAJO POR SECTOR DE ACTIVIDAD (Marzo de 2006)

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Tesorería General de la Seguridad Social.



Hemos creído importante señalar las características tributarias del municipio, es decir la composición y variación de los ingresos municipales.

TABLA 11: INGRESOS CORRIENTES DEL AYUNTAMIENTO DE MOTRIL (AÑOS 2004/2007)

Ingresos corrientes (Euros)								
Capítulo Descripción	2004	% sobre el TOTAL	2005	% sobre el TOTAL	2006	% sobre el TOTAL	2007	% sobre el TOTAL
I. Impuestos directos	14.601.456	37,7%	14.785.980	38%	16.361.349	37%	19.446.569	39%
II. Impuestos indirectos	1.996.147	5,2%	2.227.524	6%	1.975.444	5%	2.252.100	5%
III. Tasas y otros ingresos	7.957.229	20,6%	9.251.720	24%	9.261.166	21%	8.533.096	17%
IV. Transferencias corrientes	14.028.638	36,2%	12.591.018	32%	15.558.895	36%	18.637.042	38%
V. Ingresos patrimoniales	118.921	0,3%	199.243	1%	489.301	1%	679.204	1%
Total	38.702.391		39.055.485		43.646.155		49.548.010	

Fuente: Liquidaciones del Presupuesto Municipal. Elaboración propia

Los ingresos procedentes de los tributos municipales representan un 61 por ciento de los ingresos corrientes del municipio, lo que da cuenta de la importancia de los mismos, y de la dependencia de la organización municipal de su adecuada y puntual exacción, la misma se lleva a cabo directamente por el Ayuntamiento, tanto en su gestión, como en su recaudación. Las transferencias corrientes, que están conformadas mayoritariamente por la participación en los ingresos del estado, constituyen el 38 por ciento de los ingresos corrientes, por lo que representa una porción importante. Por último una presencia casi testimonial de los ingresos patrimoniales que no llega al 1 por ciento de los ingresos corrientes, lo cual denota una inadecuada gestión del patrimonio municipal.

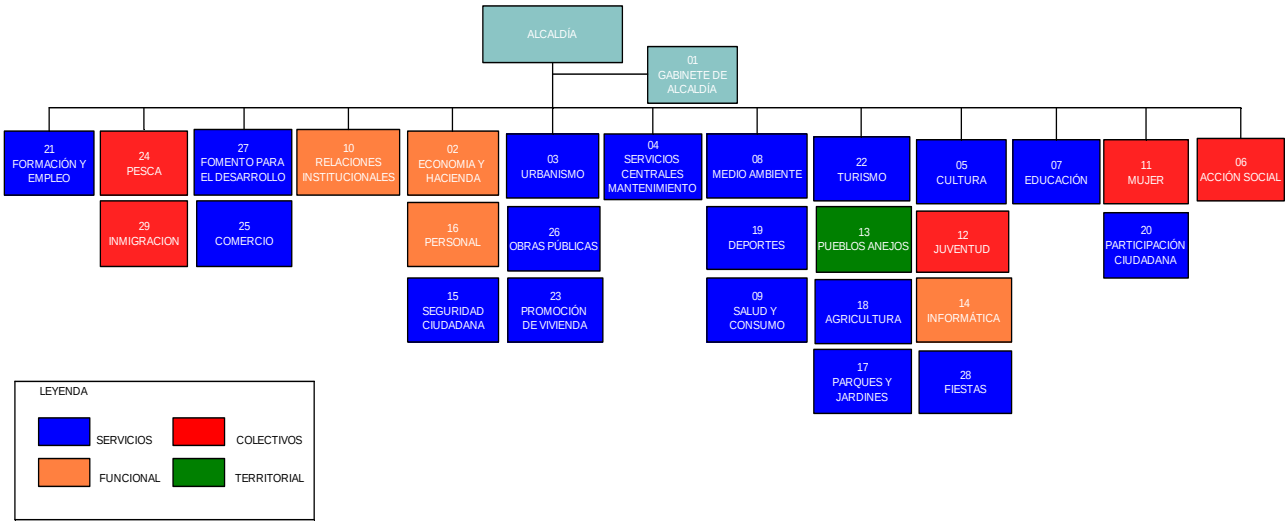
Una vez estudiado el contexto de la ciudad de Motril, analizaremos la organización municipal, según la distribución orgánica del presupuesto, en el Ayuntamiento de Motril podemos distinguir 29 áreas municipales:

01 Gobierno Municipal
02 Economía y Hacienda
03 Urbanismo
16 Personal
17 Parques y Jardines
18 Agricultura

04 Servicios Centrales de Mantenimiento
05 Cultura
06 Acción Social
07 Educación
08 Medio Ambiente
09 Salud y Consumo
10 Relaciones Institucionales
11 Mujer
12 Juventud
13 Pueblos Anejos
14 Informática
15 Seguridad Ciudadana
19 Deportes
20 Participación Ciudadana
21 Formación y Empleo
22 Turismo
23 Promoción de la Vivienda
24 Pesca
25 Comercio
26 Obras Públicas
27 Fomento para el Desarrollo
28 Fiestas
29 Inmigración

Estas 29 áreas municipales, a consecuencia de la delegación de competencias realizadas por la Alcaldía, se han agrupado en 13 áreas de gobierno o concejalías, a las que se atribuye la gestión municipal, según la siguiente distribución:

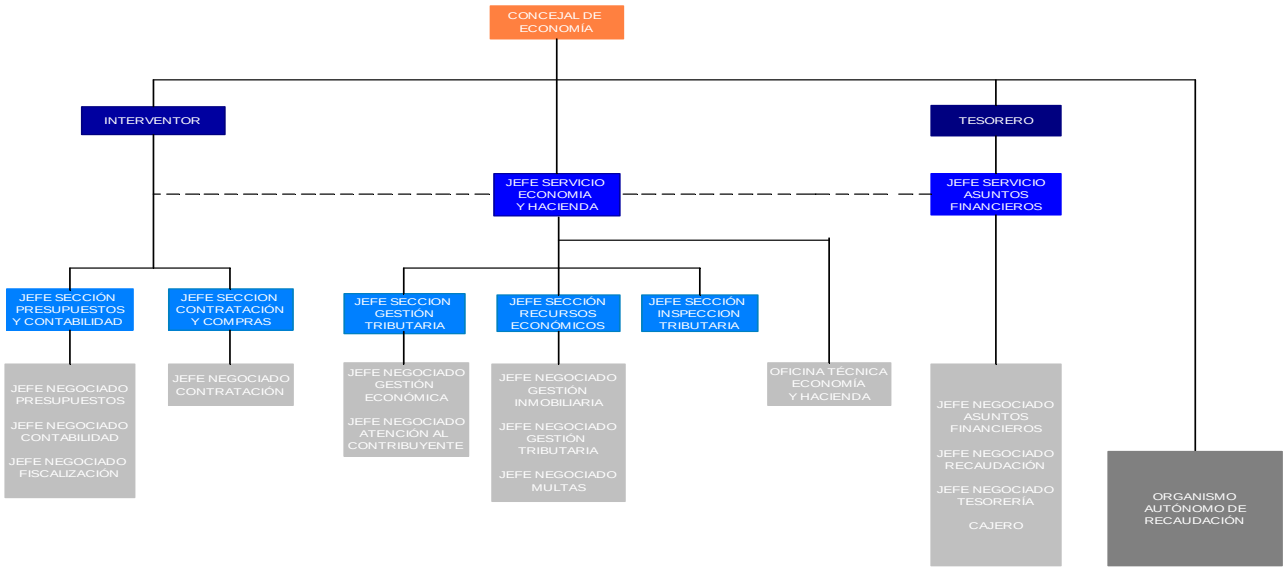
ORGANIGRAMA 01: ORGANIGRAMA DEL AYUNTAMIENTO DE MOTRIL (AÑO 2006)



Fuente: Decreto de delegación de funciones y estructura orgánica del Presupuesto Municipal. Elaboración propia

Dentro de la concejalía de Economía, Interior y Seguridad Ciudadana, se encuentran los Servicios de Economía y Hacienda que se organizan de la siguiente manera:

ORGANIGRAMA 02: ORGANIGRAMA DE ECONOMÍA Y HACIENDA (AÑO 2008)



Fuente: Relación de Puestos de Trabajo del Presupuesto del Ayuntamiento de Motril de 2008. Elaboración propia

Nos encontramos un servicio con una estructura vertical que cuenta con seis niveles:

Primero:	Concejal Delegado
Segundo:	Habilitados Estatales
Tercero:	Jefes de Servicio
Cuarto:	Jefes de Sección
Quinto:	Jefes de Negociado
Sexto:	Equipos de Trabajo

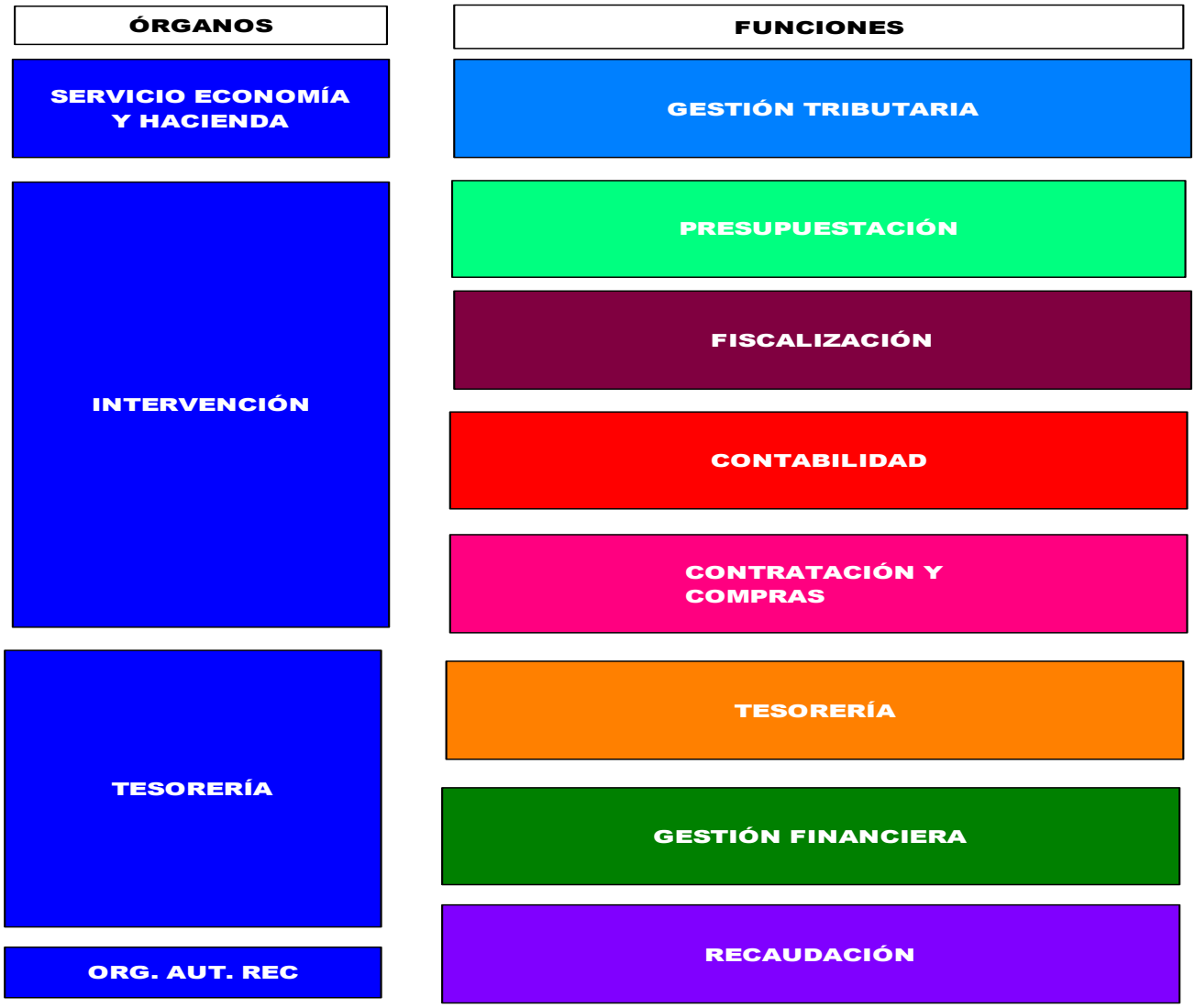
La realidad es que la división en algunos escalones se difumina, puesto que la existente entre los jefes de negociado y los equipos de trabajo es ficticia, ya que estas las jefaturas responden a recompensas a administrativos con experiencia y sin más posibilidades de promoción.

La agrupación orgánica no se hace por funciones, y se divide en cuatro unidades:

Primero:	Servicio de Economía y Hacienda.
Segundo:	Intervención.
Tercero:	Tesorería.
Cuarto:	Organismo Autónomo de Recaudación

Estas unidades se reparten las funciones de la siguiente manera:

GRÁFICO 06: REPARTO DE FUNCIONES EN ECONOMÍA Y HACIENDA (AÑO 2008).



Pues bien dentro de Economía y Hacienda y a lo largo de todo su organigrama están situados los equipos de trabajo que componen el área de mejora, y que desarrollan las funciones de gestión tributaria (con inspección), y recaudación.

En cuanto al tamaño de las funciones de gestión, inspección y recaudación, podemos verlo tanto respecto al presupuesto y el personal con que cuenta, o a los servicios que presta.

El área de mejora cuenta con un presupuesto de 1.741.347 euros, de los cuales el 64,15 por ciento están destinados a gastos de personal, el 14,45 por ciento a gastos corrientes y las dotaciones del capítulo cuatro corresponden a transferencias corrientes al Organismo Autónomo de Recaudación.

TABLA 19: PRESUPUESTO FUNCIONAL DEL ÁREA DE MEJORA (AÑO 2008)

Dotaciones PRESUPUESTO 2008 AREA DE MEJORA									
Cod.	Denominación	Dotación TOTAL	% Sobre Total	Dotación CAPITULO I	% Sobre Total	Dotación CAPITULO II	% Sobre Total	Dotación CAPITULO IV	% Sobre Total
6113	RECAUDACIÓN	703.366	40,39%	147.766	13,23%	183.000	72,71%	372.600	100,00%
6114	GESTIÓN DE RECURSOS LOCALES	813.402	46,71%	746.802	66,85%	66.600	26,46%		0,00%
6115	INSPECCIÓN	224.579	12,90%	222.504	19,92%	2.075	0,82%		0,00%
	TOTAL	1.741.347		1.117.073	64,15%	251.675	14,45%	372.600	21,40%

Fuente: Presupuesto Municipal 2008. Elaboración propia

En cuanto al personal con que cuenta el área de mejora, de las 50 personas que conforman el personal que presta sus servicios en Economía y Hacienda, 37 realizan funciones de gestión, inspección y recaudación. De éstos los que dedican a la recaudación voluntaria y que se encuentran orgánicamente situados en la Tesorería Municipal, no lo hacen a jornada completa, puesto que comparten sus tareas con las de gestionar las cuentas financieras de la entidad. Por otro lado contamos con 9 personas que forman parte del Organismo Autónomo de Recaudación y que realizan las funciones de recaudación ejecutiva. De todo ello hace un total de 46 personas que se dedican a las funciones de determinar y hacer efectiva la deuda tributaria del Ayuntamiento de Motril.

Respecto a los servicios que presta, **gestión tributaria** emitió 120.579 recibos en el año 2007, es decir, más de dos recibos por habitante. **Recaudación** obtuvo unos porcentajes sobre la deuda emitida en voluntaria que se acercan al 90 por ciento en padrón del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza urbana y que en el peor de los casos no está por debajo del 80 por ciento. Con respecto a la **recaudación ejecutiva**, el Organismo Autónomo de Recaudación, ha tramitado en los últimos 5 años 28.203 expedientes; se trata de agrupaciones de recibos, liquidaciones, multas, a nombre de un único contribuyente que se gestionan conjuntamente, por un importe anual aproximado de 1.500.000 de euros. **Inspección tributaria** se encarga de detectar las bolsas de fraude fiscal y la regularización de su situación tributaria en un conjunto amplio de tributos municipales con un total de 449 expedientes, para el 2007, con un total liquidado de 2.432.023 euros, y un importe medio por expediente de 5.417 euros.

Aunque no aparezca en el gráfico otra de las tareas que conllevan un elevado coste de gestión es la atención al contribuyente, inicialmente todos los empleados de gestión y recaudación tributaria atendían a las demandas de los ciudadanos en función de su ámbito de gestión. La complejidad para el contribuyente de encontrar la persona adecuada para resolver sus peticiones, así como la constante interrupción en las tareas diarias desempeñadas por el personal, hicieron patente la necesidad de crear un equipo especial de atención presencial dotado de un software de gestión de colas. En la actualidad se atienden 27.171 contribuyentes al año, con una media de 1.6 puestos de atención individualizada, y un tiempo medio de espera de 7 minutos, lo que creemos que es una ratio razonable pero mejorable.

Otra tarea que conlleva un coste de recursos elevados es la revisión de actos de gestión tributaria en vía administrativa. Al no contar con un gestor documental nos ha sido imposible elaborar estadísticas sobre el número de expedientes tramitados y el tiempo dedicado a ello. No obstante según datos extraídos del Registro de Entrada de Documentos hemos entendido que el dato más aproximado es el de los expedientes que han tenido salida o notificación al contribuyente que son 2.637 anuales.

EL DIÁGNÓSTICO.

EL PROBLEMA.

La situación actual del ayuntamiento es de insuficiencia financiera. Para documentar la dimensión de la misma utilizaremos la situación del ahorro bruto del Ayuntamiento, extraída de los datos de la liquidación del último presupuesto, y de una proyección de la evolución prevista si no se adoptara medida alguna.

TABLA 28: PREVISION DEL AHORRO BRUTO Y AHORRO NETO (AÑOS 2007 A 2009)

Previsión Ahorro Bruto y Ahorro Neto			
	2007	2008	2009
Cap. I Impuestos directos	19.446.569	17.777.872	19.452.616
Cap. II Impuestos indirectos	2.252.100	601.008	601.008
Cap. III Tasas y otros ingresos	8.533.096	9.300.385	11.042.409
Cap. IV Transferencias corrientes	18.637.042	17.264.483	19.146.643
Cap. V Ingresos patrimoniales	679.204	97.320	97.646
Total Ingresos	**49.548.010**	**45.041.068**	**50.340.322**
Cap. I Gastos de personal	23.666.170	26.000.682	26.859.988
Cap. II Gastos corrientes	17.829.873	19.009.331	19.633.128
Cap. IV Transferencias corrientes	5.946.613	5.642.654	5.723.190
Total Gastos	**47.442.657**	**50.652.667**	**52.216.306**
Ahorro Bruto	2.105.354	(5.611.599)	(1.875.984)
Ahorro Bruto %	4%	(12%)	(4%)
Cap. III Gastos financieros	1.308.322	2.065.780	1.789.257
Cap. IX Pasivos financieros	3.179.086	3.854.873	3.814.343
Total	**4.487.408**	**5.920.653**	**5.603.600**
Ahorro Neto	(2.382.054)	(11.532.252)	(7.479.584)
Ahorro Neto %	(5%)	(26%)	(15%)

	2007	2008	2009
Ahorro Bruto	2.105.354	(5.611.599)	(1.875.984)
Ahorro Neto	(2.382.054)	(11.532.252)	(7.479.584)

Fuente: Liquidaciones Presupuesto Ayuntamiento de Motril. Elaboración propia

EL ANÁLISIS ESTRATÉGICO.

Para el análisis estratégico de la organización se realizó una matriz DAFO, para lo que analizamos el entorno (oportunidades y amenazas) y el interno (fortalezas y debilidades) del área de mejora, aunque no nos pudimos abstraer de problemas del resto de la organización, que también figuran en las debilidades internas.

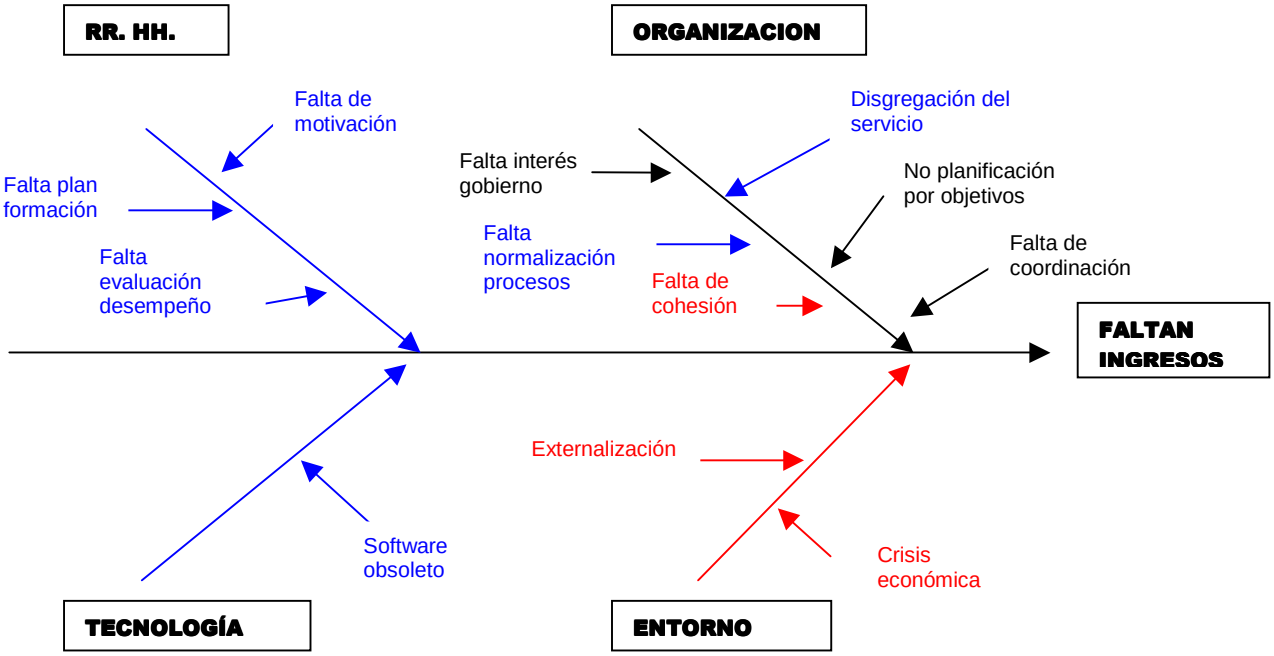
TABLA 30: MATRIZ DAFO

INTERNO	
DEBILIDADES	**FORTALEZAS**
- Falta de motivación - Ausencia de un plan de formación - Ausencia de normalización de procesos - Software obsoleto - Disgregación física y orgánica de los servicios - Falta planificación por objetivos - Falta de coordinación con el resto de la organización - No existe evaluación del desempeño - Falta de interés del gobierno en el cambio - Falta de cohesión del gobierno	- Equipos de trabajo con experiencia - Voluntad de renovación del software

EXTERNO	
AMENAZAS	**OPORTUNIDADES**
- Externalización del servicio - Crisis económica	- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos - Existencia de TIC - Aprobación PGOU y PONENCIA CATASTRAL - Posibilidad alianzas.

Para sistematizar las causas que provocan la falta de ingresos se elaboró un diagrama de causas-efecto, agrupándolas en derivadas de recursos humanos, de la organización, de la tecnología y del entorno.

TABLA 31: DIAGRAMA DE ISHIKAWA



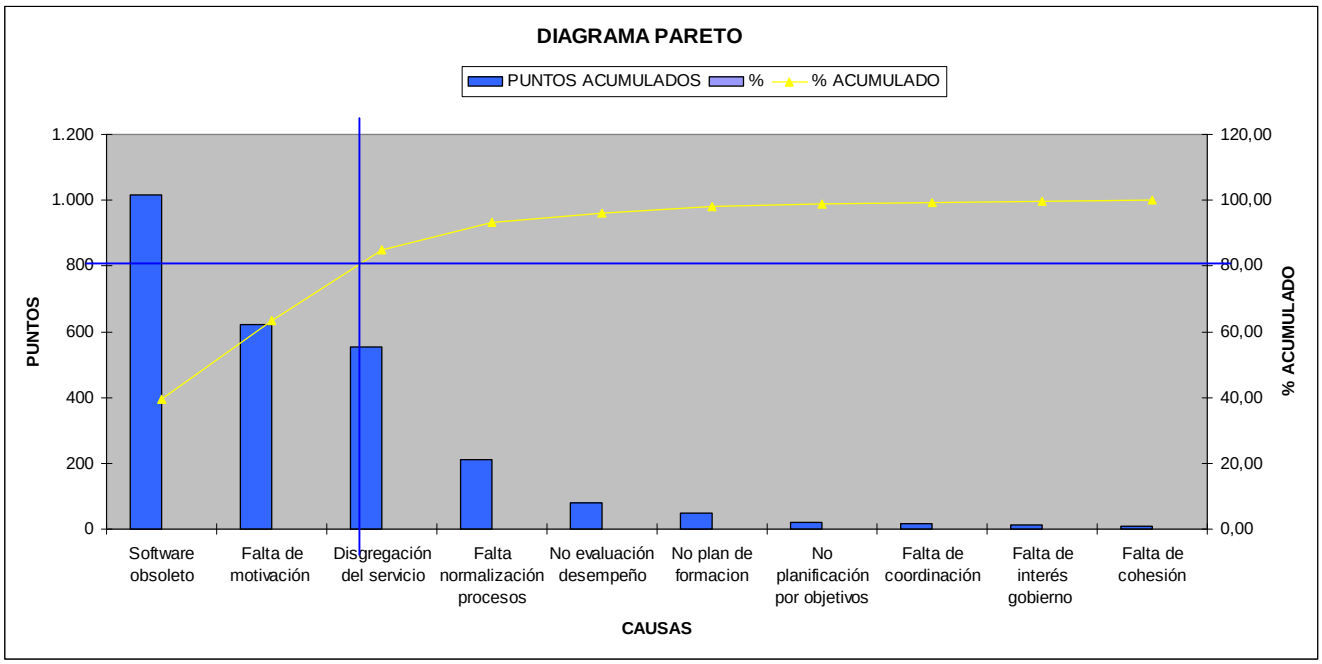
En color azul, se ha señalado las causas que se van a intentar resolver con el proyecto de mejora, y en color rojo, las causas del entorno sobre las que no podemos actuar, se dejan en negro aquellas en las entendimos que inicialmente no era necesario actuar.

Se elaboró un Diagrama de Pareto, mediante el mismo detectaron los problemas que tienen relevancia mediante la aplicación del principio de Pareto: "El 80% de los problemas se proviene del 20% de las causas". Para ello los problemas señalados por el equipo de mejora en la matriz DAFO, salvo aquellos señalados en rojo en el Ishikawa, se pusieron en consideración de parte de la organización (gobierno, empleados), y se les pidió a través de entrevistas y encuestas que puntuaran de 1 a 10 cada una de las causas señaladas. De las 50 encuestas planteadas, resultaron las siguientes puntuaciones:

TABLA 32: RESULTADO DE LAS ENCUESTAS REALIZADAS SOBRE LAS DEBILIDADES DE LA ORGANIZACIÓN.

CAUSAS	PUNTOS ACUMULADOS	% SOBRE EL TOTAL	% ACUMULADO
Software obsoleto	1.015	39,42%	39,42
Falta de motivación	620	24,08%	63,50
Disgregación del servicio	553	21,48%	84,98
Falta normalización procesos	210	8,16%	93,14
No evaluación desempeño	78	3,03%	96,17
No plan de formacion	47	1,83%	98,00
No planificación por objetivos	20	0,78%	98,78
Falta de coordinación	15	0,58%	99,36
Falta de interés gobierno	10	0,39%	99,75
Falta de cohesión	7	0,27%	100,00
TOTAL PUNTUACIÓN	2.575	100,00%	

GRÁFICO 07: DIAGRAMA DE PARETO



Según el diagrama, los puntos de mejora deben centrase en la renovación del software, la motivación del personal y la agrupación del servicio.

Nos pareció interesante también elaborar una matriz de intereses afectados, donde señalamos los clientes internos y externos del proyecto, y determinamos su grado de interés y su influencia en el mismo:

TABLA 33: MATRIZ DE INTERESE AFECTADOS POR EL PROCESO DE MEJORA.

	GRADO DE INTERÉS DE LOS DIFERENTES ACTORES		
		ALTO	BAJO
GRADO DE INFLUENCIA DE LOS ACTORES	ALTO	DIRECCIÓN INFORMÁTICA	GOBIERNO SINDICATOS
	BAJO		EMPLEADOS CIUDADANOS

¿Cómo conseguiremos que el grado de interés del gobierno municipal, los sindicatos, los empleados y los ciudadanos pase de bajo a alto? Mediante la información y la participación.

LA PROPUESTA DE MEJORA.

LOS OBJETIVOS DE LA ORGANIZACIÓN.

Previamente a la propuesta, se definieron los objetivos de área de mejora, es decir la misión, la visión y valores de la organización.

La misión.

Los SERVICIOS DE GESTIÓN DE INGRESOS (SGI) son la parte de la estructura municipal que hace tributar y recauda todos los hechos con trascendencia tributaria que se producen en el término municipal de Motril, proporcionando al resto del Ayuntamiento los recursos necesarios para prestar servicios públicos. El SGI se compone de la Gestión Tributaria (GT) que reclama las cargas tributarias a los ciudadanos de Motril;

la Recaudación Tributaria (RT) que recauda, bien voluntariamente o apremiando el patrimonio de los ciudadanos, las mismas; y la Inspección Tributaria (IT) que evita el fraude fiscal en los tributos municipales.

La visión.

El SGI logrará ser referente de los demás entes locales y de los ciudadanos por su nivel de excelencia en la prestación de los servicios de gestión, inspección y recaudación; del resto de la organización municipal por el incremento de los recursos conseguido y de los empleados públicos por desarrollar el potencial de los equipos de trabajo.

Los valores.

Los valores que caracterizan al SGI de Motril son:

- La **equidad**, como compromiso de seguridad jurídica, es decir, se tratará por igual a los ciudadanos ante casos similares.
- La **innovación**, caminando un paso por delante de las demandas ciudadanas.
- La **eficacia** en la prestación de los servicios.
- La **coordinación**, tanto entre los diferentes equipos que componen el SGI, como con el resto de la organización.

LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS.

Para alinear a la organización con su visión, se han definido las siguientes líneas estratégicas, que a su vez se han desglosado en objetivos estratégicos y objetivos operativos:

LINEA ESTRATÉGICA 1: INCREMENTO DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS

OBJETIVO ESTRATÉGICO 1.1: MODERNIZAR LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS.
OBJETIVO OPERATIVO 1.1.1: IMPLANTAR EL NUEVO SISTEMA DE GESTION Y RECAUDACIÓN.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 1.2: INCREMENTAR LOS TIPOS IMPOSITIVOS Y TARIFAS EN TASAS.
OBJETIVO OPERATIVO 1.2.1: INCREMENTAR LOS TIPOS IMPOSITIVOS.
OBJETIVO OPERATIVO 1.2.2: ADECUAR LOS INGRESOS POR TASAS AL COSTE REAL DE LOS SERVICIOS.
OBJETIVO OPERATIVO 1.2.3: BÚSQUEDA DE NUEVOS TIPOS TRIBUTARIOS.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 1.3: DETECTAR BOLSAS DE FRAUDE EN INGRESOS.
OBJETIVO OPERATIVO 1.3.1: INCLUIR EN LAS BASES FISCALES LOS EDIFICIOS FUERA DE ORDENACIÓN.
OBJETIVO OPERATIVO 1.3.2: GRABAR TODAS LAS SANCIONES DE TRÁFICO.

LINEA ESTRATÉGICA 2: MEJORAR LA PRESTACION DEL SERVICIO DE GESTION TRIBUTARIA.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 2.1: REORGANIZAR ECONOMÍA Y HACIENDA
OBJETIVO OPERATIVO 2.1.1: REDISEÑAR EL SERVICIO DE GESTIÓN DE INGRESOS.
OBJETIVO OPERATIVO 2.1.2: CREAR LA AGENCIA MUNICIPAL TRIBUTARIA (AMT).

OBJETIVO ESTRATÉGICO 2.2: AGRUPAR EN UNA SOLA SEDE LA AGENCIA MUNICIPAL TRIBUTARIA.
OBJETIVO OPERATIVO 2.2.1: REMODELAR LOS LOCALES PZ DE LA LIBERTAD.
OBJETIVO OPERATIVO 2.2.2: ADQUIRIR MOBILIARIO Y EQUIPOS.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 2.3: NORMALIZAR LOS PROCESOS.
OBJETIVO OPERATIVO 2.3.1: REALIZAR UNA REINGENIERÍA PROCESOS TELEMÁTICOS.
OBJETIVO OPERATIVO 2.3.2: REALIZAR UNA REINGENIERÍA PROCESOS TRIBUTARIOS.

LINEA ESTRATÉGICA 3: MEJORAR LA MOTIVACIÓN DE LOS EMPLEADOS.

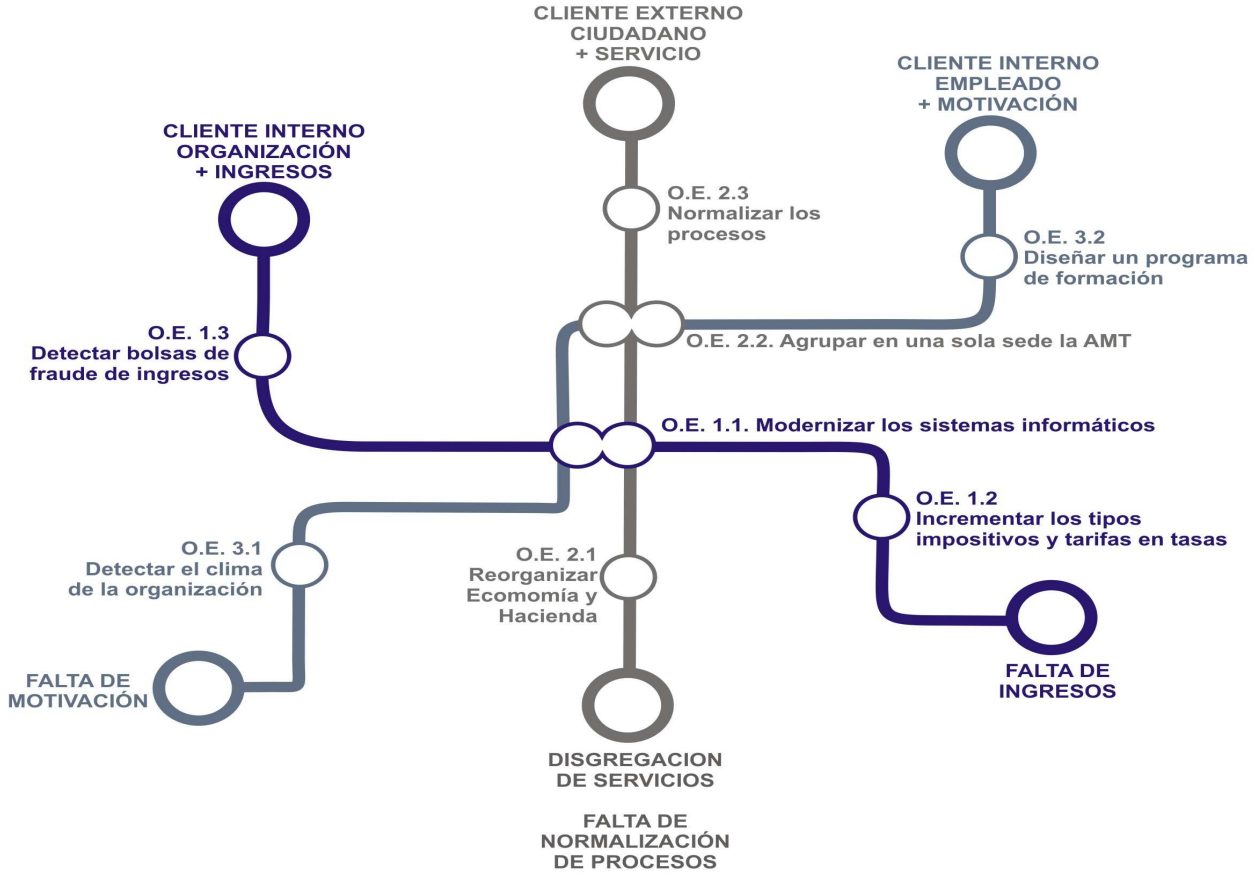
OBJETIVO ESTRATÉGICO 3.1: DETECTAR EL CLIMA DE LA ORGANIZACIÓN.
OBJETIVO OPERATIVO 3.1.1: INTRODUCIR UN SISTEMA DE EVALUACIÓN PERIÓDICA DEL CLIMA LABORAL.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 3.2: DISEÑAR UN PROGRAMA DE FORMACIÓN.
OBJETIVO OPERATIVO 3.2.1: PROGRAMAR LA FORMACIÓN DE ENTRADA.
OBJETIVO OPERATIVO 3.2.1: PROGRAMAR LA FORMACIÓN CONTINUADA.

Entendemos que con las mismas se puede satisfacer las expectativas de los principales actores implicados en el proceso:

LÍNEA ESTRATÉGICA 1: Al gobierno por el incremento de los recursos municipales.
LINEA ESTRATÉGICA 2: A los ciudadanos por la mejora de la producción de los servicios.
LINEA ESTRATÉGICA 3: A los empleados por la mejora del clima laboral.

IMAGEN 04: MAPA ESTRATÉGICO DEL PROCESO DE MEJORA



OBJETIVO ESTRATÉGICO 1.1: MODERNIZAR LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS

La primera causa que aparece en el Diagrama de Pareto como motivo de la imposibilidad de conseguir nuestra visión es la antigüedad del software, con un 39,42 por ciento. Es el punto crítico del plan de mejora, si no obtenemos los recursos necesarios para la modernización de los sistemas de emisión de deuda y cobro, no podremos abordar la parte esencial de las acciones de mejora.

OBJETIVO OPERATIVO 1.1.1 IMPLANTAR UN NUEVO SISTÉMA INFORMÁTICO DE GESTIÓN Y RECAUDACIÓN.

El objetivo operativo es la selección, adquisición e implantación de un nuevo sistema informático de gestión y recaudación, y la formación del personal en la nueva herramienta.

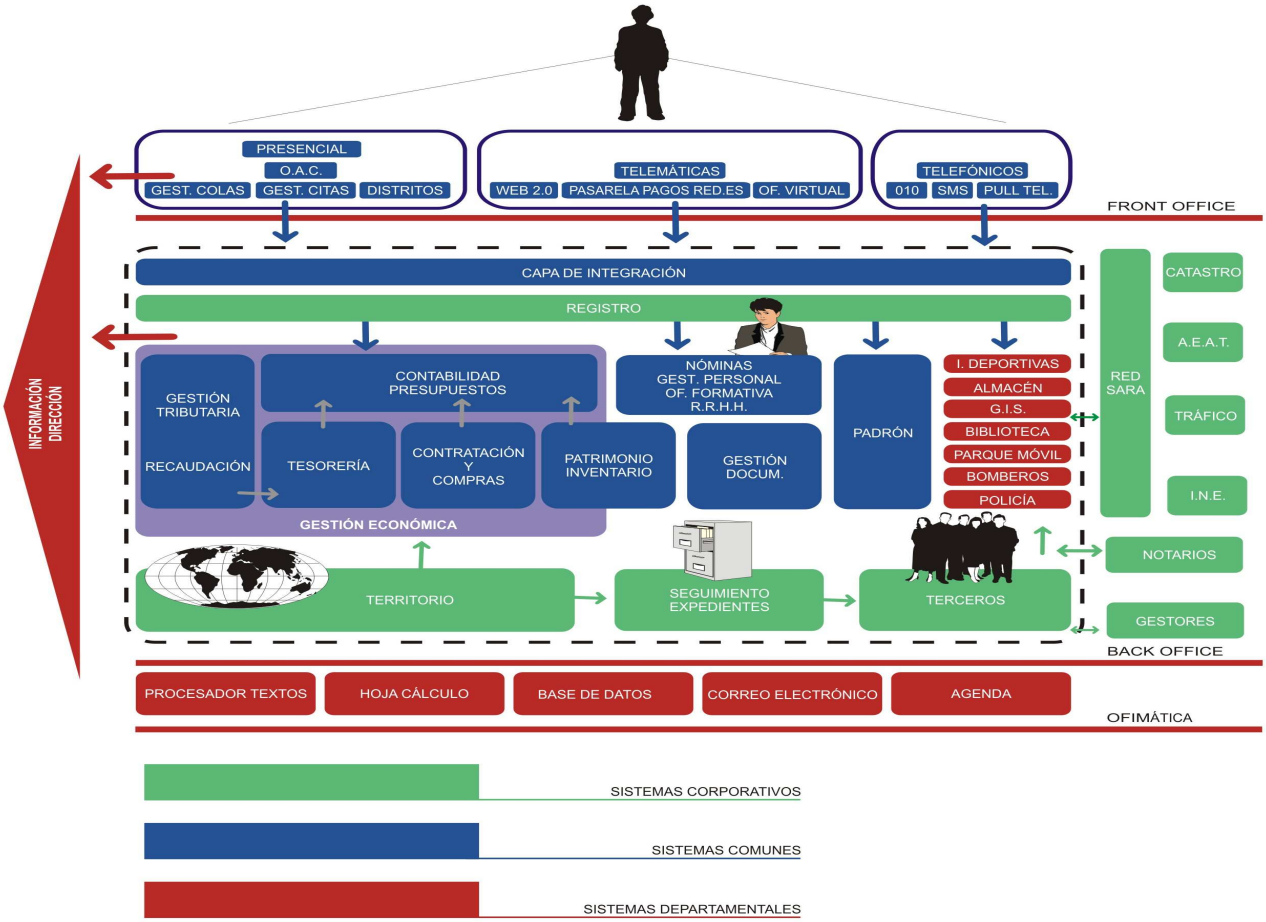
La plataforma tecnológica que actualmente realiza estas funciones se adquirió en el año 1991, sobre un soporte de IBM AS400, reconociendo que, en su tiempo constituyeron un avance dentro de la plataforma tecnológica por entonces existente, en la actualidad adolece de los siguientes problemas:

A) No existe interconexión entre los sistemas de recaudación voluntaria y ejecutiva, existiendo dos bases de datos, y produciendo la imposibilidad de dar información exacta al contribuyente desde la oficina de atención.

B) La antigüedad de los sistemas nos provocan una carga absurda de trabajo, como por ejemplo hacer las notificaciones a mano; y nos imposibilitan realizar procesos tan simples como el control de los cobros de las liquidaciones y autoliquidaciones por soporte físico con las entidades bancarias (modalidades 2 y 3 del Cuaderno 60 del Consejo Superior Bancario), a algo impensable en el momento actual, cuando el ciudadano nos reclama plataformas de pago por internet, envíos masivos de sms, etc.....

Para superar la situación se plantea la adquisición de un **plan de sistemas integrado** que pudiera servir para definir las aplicaciones informáticas a utilizar por conjunto de la organización. El mapa de sistemas se diseña de la siguiente manera:

IMAGEN 05: MAPA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN INTEGRADO



Durante la implantación de cada una de las soluciones de este plan de sistemas, se debe dar lugar a una normalización y reingeniería de procesos; a una redistribución de cargas de trabajo y una descentralización de funciones que a su vez de paso a una reorganización administrativa; y sobre todo a un plan de formación que sirva de instrumento de gestión del cambio.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 1.2: INCREMENTAR LOS TIPOS IMPOSITIVOS Y TARIFAS EN TASAS.

Este objetivo estratégico es el clásico recurso de los municipios para solventar sus problemas financieros, no tiene coste de implantación alguno, y el incremento de ingresos es inmediato.

OBJETIVO OPERATIVO 1.2.1 INCREMENTAR LOS TIPOS IMPOSITIVOS.

El objetivo operativo es incrementar los ingresos municipales en 8.424.216 euros mediante un incremento en los tipos de los impuestos municipales.

Para ello y ante la resistencia de cualquier gobierno municipal a incrementar la presión fiscal a sus ciudadanos, tendremos que comparar esta presión fiscal con municipios de iguales características. De los datos de la Cámara de Cuentas de Andalucía resulta que, en el 2004, Motril se sitúa con 445,82 euros por debajo de la media, y en la posición número 13 de 27.

Asimismo determinaremos el techo fiscal del municipio, es decir, cuanto se pueden incrementar los tipos fiscales. Una vez realizados los estudios preliminares y presentados al equipo de gobierno, resultaba un incremento de ingresos de 8.424.216 euros, una cantidad que permitiría equilibrar la maltrecha hacienda local motrileña. No obstante el previsible coste en votos y las promesas electorales, han hecho que pese más la realidad política que el método racional a la hora de tomar la decisión. No obstante no era absolutamente necesario aplicar todos los incrementos previstos, pero inclusive si así hubiera sido, nos encontraríamos con una presión fiscal por habitante de 664,18 euros, es decir tan sólo 144,75 euros más, lo que no nos situaba en un ratio exagerado.

OBJETIVO OPERATIVO 1.2.2: ADECUAR LOS INGRESOS POR TASAS AL COSTE REAL DE LOS SERVICIOS.

El objetivo es incrementar los ingresos derivados de tasas y precios públicos en 2.571.740 euros.

El problema se detectó cuando haciendo un análisis fiscal se observó el desfase existente entre el coste de los servicios y lo que se ingresa por las tasas y precios públicos que, en principio, deben cubrir dichos costes. Por ello se decidió realizar un estudio de costes.

Una vez realizados el mismo, se estimó que para ajustar las tarifas al coste de servicio habría que incrementarlas un 150 por ciento. La propuesta de actualización que hace el equipo de gobierno es de un 28 por ciento. La postura técnica que se mantiene es intentar una adecuación progresiva hasta la equiparación de costes.

Los estudios preliminares y los estudios de costes han finalizado y está en proceso para su implantación, a partir de primero de enero del 2009, la modificación de ordenanzas fiscales reguladoras de tasas por prestación de servicios y ocupaciones de vía pública.

OBJETIVO OPERATIVO 1.2.3: BUSQUEDA DE NUEVAS FIGURAS TRIBUTARIAS.

El objetivo operativo persigue el incremento de los ingresos en 235.000 euros mediante la ampliación de la tasa por ocupación del suelo, subsuelo y vuelo de la vía pública a las empresas de telefonía móvil.

En primer lugar se investigó la posibilidad de establecer nuevas figuras tributarias, puesto que aún en un entorno tan reglado como éste, y sometido al principio de legalidad, se pueden encontrar nuevas vías para el incremento de los ingresos.

En las reuniones preliminares se plantearon dos vías:

a) La tributación de la telefonía móvil, figura implantada por la vía de hecho por los municipios y que está obteniendo respaldo jurisprudencial.
b) La tributación por otras ocupaciones de la vía pública. Zona azul por aparcamientos en la playa.

La segunda se desechó puesto que la mayoría de los aparcamientos se hace en el dominio público marítimo terrestre.

Respecto a la telefonía móvil se han realizado los estudios de costes, y se ha redactado la ordenanza fiscal.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 1.3: DETECTAR BOLSAS DE FRAUDE EN INGRESOS.

La mejora de las bases fiscales municipales es el segundo método clásico de incrementar los recursos municipales. Se trata con ello de hacer que tributen hechos imponibles desconocidos para la administración municipal, lo cual, puede implicar la no subida de los tipos fiscales. Para la consecución de este objetivo es imprescindible el cambio del sistema informático.

OBJETIVO OPERATIVO 1.3.1: INCLUIR EN LAS BASES FISCALES A LOS EDIFICIOS FUERA DE ORDENACIÓN.

El objetivo operativo es incluir en las bases fiscales a todas las construcciones que por estar fuera de ordenación urbanística no han obtenido licencia de obras, y por lo tanto no se han incorporado a las mismas, obteniendo unos ingresos de 2.639.238,65 euros.

Según Gestión Tributaria, existen 1.500 construcciones sobre las que se tienen dibujados planos en papel y que tienen su alta catastral aunque no están tributando por la tasa de basura doméstica, y según el PGOU del 2003 existen 1.500 más fuera de ordenación y por lo tanto fuera de control fiscal. Consultado el Negociado de Disciplina Urbanística, desde entonces existen 640 actuaciones más realizadas fuera de ordenación.

Debemos hacer que las 3.000 edificaciones tributen por basura doméstica, puesto que los residuos sólidos que producen son trasladados a los contenedores más próximos, y se está en condiciones de poner contenedores y establecer rutas en los núcleos más importantes. Dar de alta las 1.500 que no tributan en concepto de impuesto sobre bienes inmuebles, tras conveniar con la Gerencia Territorial del Catastro un procedimiento inspector conjunto. E Incoar acta de inspección por el impuesto sobre construcciones, para aquellas edificaciones en las que, según ortofoto, no hayan transcurrido más de cuatro años desde su terminación.

OBJETIVO OPERATIVO 1.3.2: GRABAR TODAS LAS SANCIONES DE TRÁFICO.

El objetivo operativo es establecer los medios necesarios para grabar las 60.000 denuncias anuales impuestas en el término municipal, y tramitar las sanciones dentro de plazo, para que puedan ser cobradas o, en su caso, exigidas en apremio, logrando así un incremento de ingresos de 3.166.518 euros, puesto que sólo se graban un 24 por ciento de las denuncias impuestas, y pasan al sistema de recaudación un 12 por ciento.

Si tenemos en cuenta que el objetivo estratégico 1.1 establecía la necesidad de modernizar los sistemas informáticos, y en el mismo se cuenta con un sistema de gestión de sanciones de tráfico, con grabación a través de PDA´s, entendemos que deben incrementar sustancialmente los derechos liquidados por sanciones de tráfico.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 2.1: REORGANIZAR ECONOMÍA Y HACIENDA.

Otra de las debilidades de la organización que tenemos que solucionar para alcanzar la visión de la organización es la disgregación orgánica y física de los servicios. El presente objetivo estratégico pretende dar respuesta a la disgregación orgánica a través de dos objetivos operativos consecutivos:

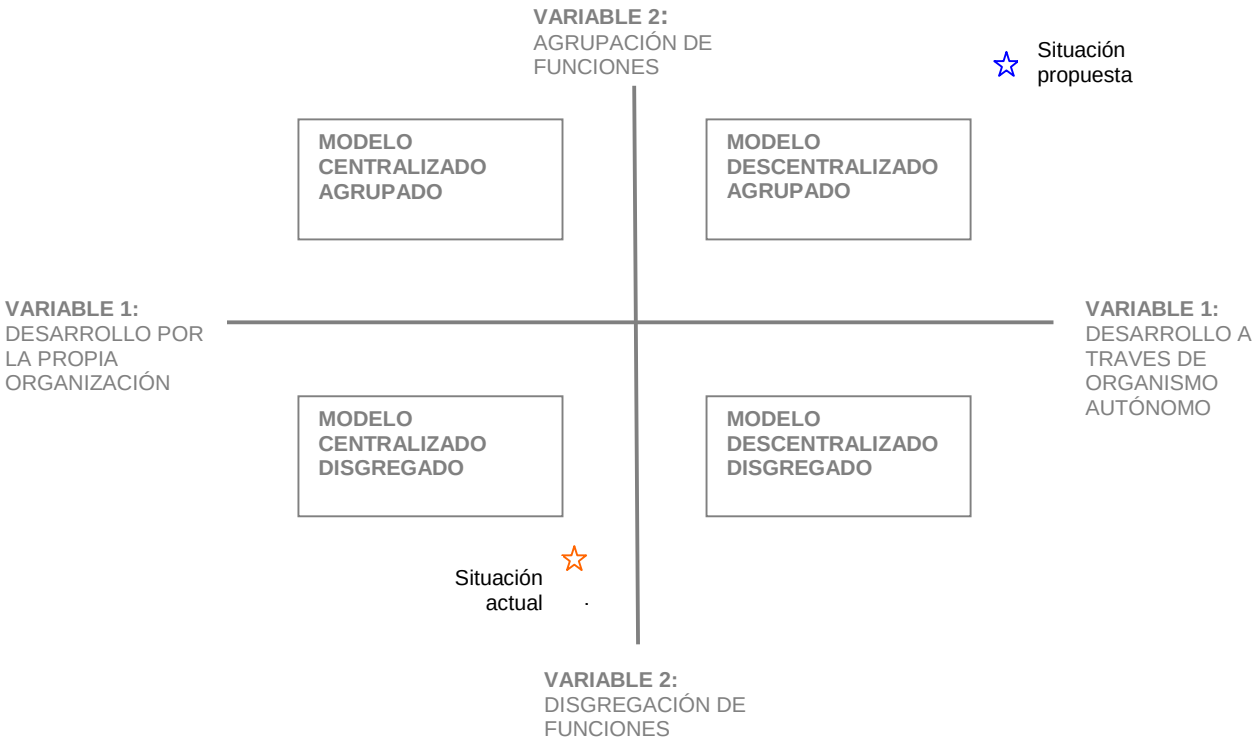
OBJETIVO OPERATIVO 2.1.1: REDISEÑAR EL SERVICIO DE GESTIÓN DE INGRESOS

El objetivo operativo es realizar una reingeniería organizativa del Servicio de Gestión de Ingresos, y por ende del Área de Economía y Hacienda.

En una organización tan madura como esta, y con tanto peso en la organización, supone uno de los puntos delicados del plan de mejora, por esto debe venir precedido por una reflexión estratégica que conecte la organización con la misión y la visión señaladas para el área de mejora, que supere los meros cambios incrementales en el número de personas, y que dote de una verdadera capacidad de respuesta a la misma ante los retos que le presenta la prestación del servicios público que le corresponde.

Siguiendo a Ramió, utilizaremos la técnica de los Modelos de Orientación Estratégica. Partiendo del enfoque de “hacer lo mismo pero de otra manera” (enfoque de reingeniería), y teniendo en cuenta toda la situación del contexto organizativo analizada con anterioridad, seleccionamos las variables clave de la organización para la definición de escenarios de cambio organizativo, que son:
- La agrupación o disgregación de las tareas de gestión, inspección y recaudación.
- El desarrollo de las mismas por la propia organización o su descentralización.

GRÁFICO 08: MODELOS DE ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA EN EL SERVICIO DE GESTIÓN DE INGRESOS.



Fuente: Carles Ramió. Elaboración propia

Aparecen cuatro modelos de orientación:

MOE 1: El Modelo centralizado disgregado, nos encontramos ante la situación actual, los servicios de gestión, inspección y recaudación, se encuentran situados dentro de la propia organización, sólo los de gestión e inspección se encuentran bajo la misma dirección organizativa, los servicios de recaudación se encuentran en la tesorería municipal, y la recaudación ejecutiva se encuentran descentralizada en un organismo autónomo.

MOE 2: El Modelo centralizado agrupado, agruparíamos los servicios de gestión, inspección y recaudación tanto en voluntaria como en ejecutiva en la organización municipal. Desaparecería el Organismo Autónomo de Recaudación y su personal pasaría a formar parte del Ayuntamiento.

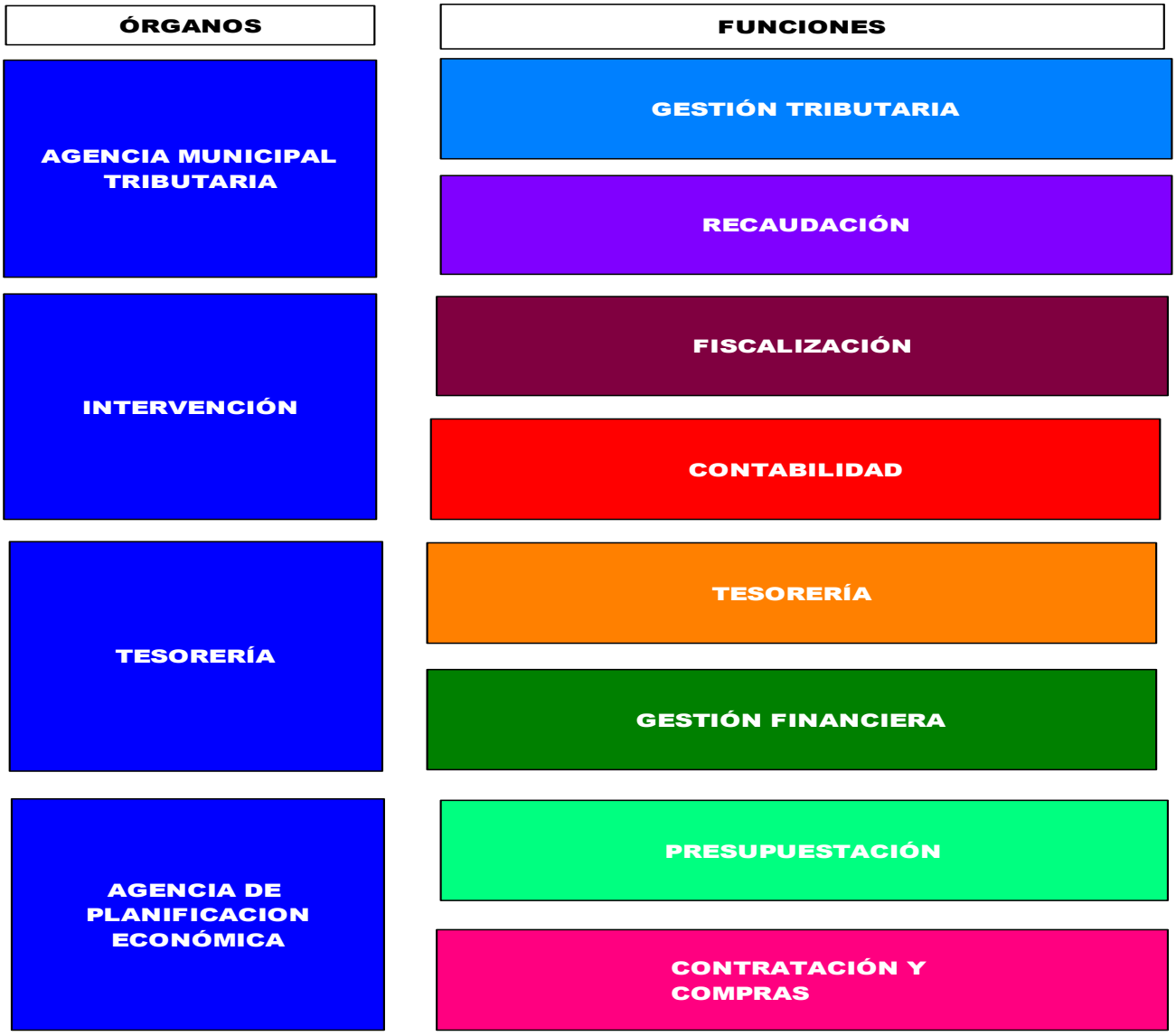
MOE 3: El Modelo descentralizado disgregado, consistiría en crear tres Organismos Autónomos, el de Gestión Tributaria, el de Inspección Tributaria y el de Recaudación.

MOE 4: El Modelo descentralizado agrupado, también agruparíamos los servicios de gestión, inspección y recaudación, pero no dentro de la organización sino en un Organismo Autónomo.

Una vez presentados los modelos, parecía que el más racional sería el cuarto, por lo que se decidió la agrupación de las tareas de gestión, inspección y recaudación en un Organismo Autónomo.

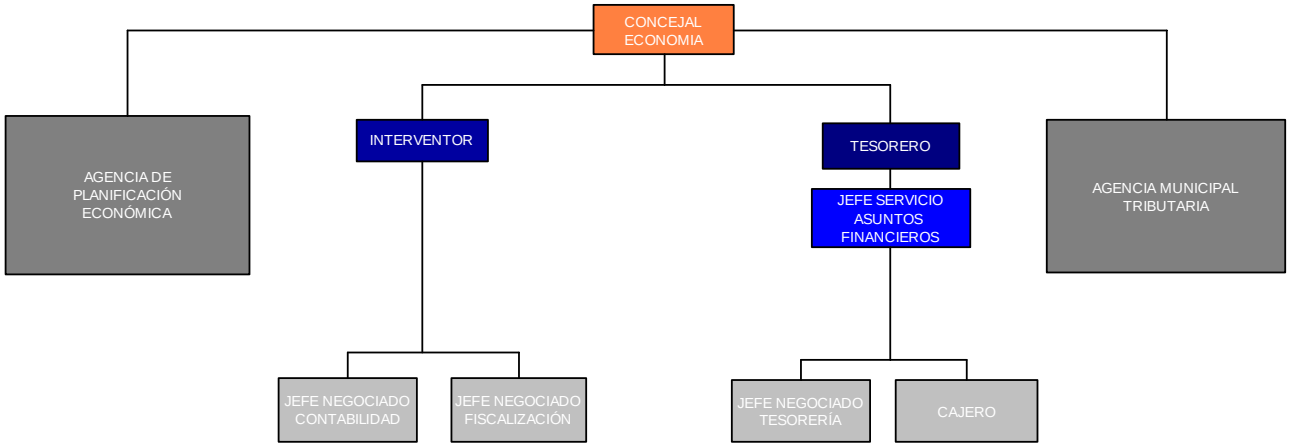
La distribución de tareas en Economía y Hacienda quedaría de la manera siguiente:

GRÁFICO 09: PROPUESTA DE REPARTO DE FUNCIONES EN ECONOMÍA Y HACIENDA.



Y el organigrama de Economía y Hacienda sería:

ORGANIGRAMA 03: PROPUESTA DE ORGANIGRAMA PARA ECONOMÍA Y HACIENDA.



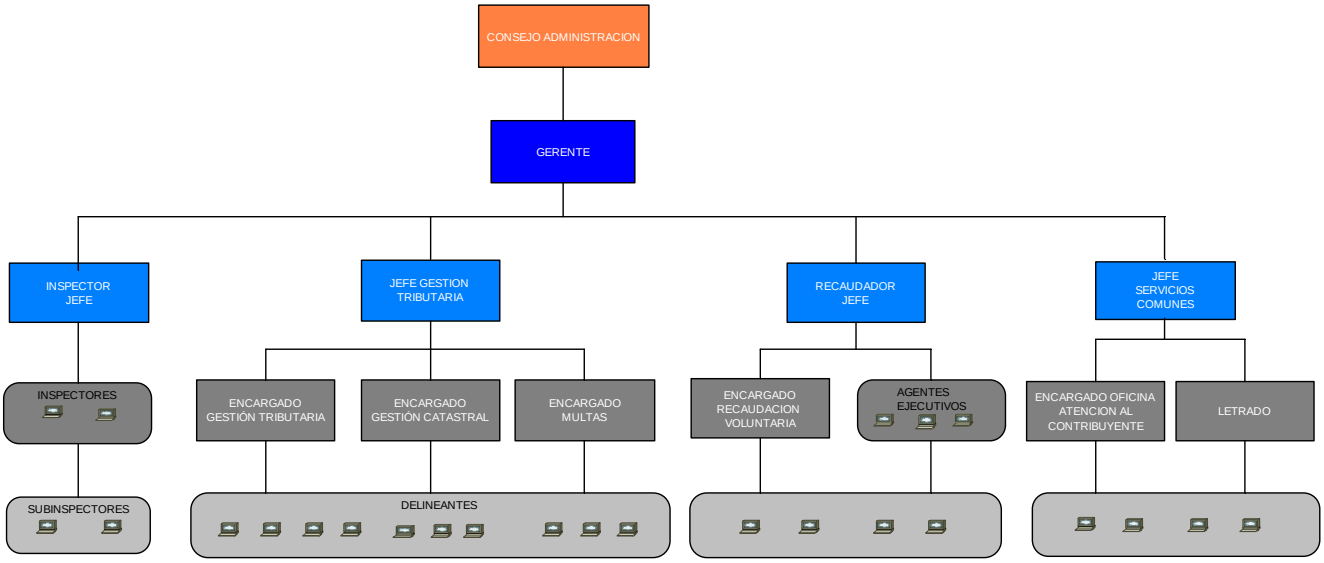
OBJETIVO OPERATIVO 2.1.2: CREAR LA AGENCIA MUNICIPAL TRIBUTARIA.

Derivado de la reorganización del Servicio de Gestión de Ingresos, nos queda la creación de una nueva persona jurídica pública la AGENCIA MUNICIPAL TRIBUTARIA.

Ante esto nos planteamos dos posibilidades; utilizar la figura jurídica del Organismo Autónomo de Recaudación y modificar sus Estatutos y su Relación de Puestos de Trabajo, redenominándolo Organismo Autónomo de Gestión Inspección y Recaudación (para darle más impacto Agencia Municipal Tributaria); o la disolución del OAR y la creación de un nuevo organismo autónomo. Por criterios de economía procesal, nos pareció más interesante la primera alternativa.

La AMT, contaría con el siguiente organigrama

ORGANIGRAMA 04: PROPUESTA DE ORGANIGRAMA PARA LA AGENCIA MUNICIPAL TRIBUTARIA.



Pasamos de 46 efectivos a 37 lo que representa una sustancial rebaja en los costes de personal.

De la comparativa de gastos entre el presupuesto del área de mejora y de la futura Agencia resulta un ahorro de 142.152 euros.

TABLA 51: COMPARATIVA DE PRESUPUESTO DEL ÁREA DE MEJORA Y EL DE LA AGENCIA MUNICIPAL TRIBUTARIA.

Dotaciones PRESUPUESTO 2008 AREA DE MEJORA											
Cod.	Denominación	Dotación TOTAL	% Sobre Total	Dotación CAPITULO I	% Sobre Total	Dotación CAPITULO II	% Sobre Total	Dotación CAPITULO III	% Sobre Total	Dotación CAPITULO IV	% Sobre Total
6113	RECAUDACIÓN	703.366	40,39%	147.766	13,23%	183.000	72,71%			372.600	100,00%
6114	GESTIÓN DE RE	813.402	46,71%	746.802	66,85%	66.600	26,46%				0,00%
6115	INSPECCIÓN	224.579	12,90%	222.504	19,92%	2.075	0,82%				0,00%
	TOTAL	1.741.348	100%	1.117.073	100%	251.675	100%			372.600	100%

Dotaciones PRESUPUESTO AMT										
Cod.	Denominación	Dotación TOTAL		Dotación CAPITULO I	% Sobre Total	Dotación CAPITULO II	% Sobre Total	Dotación CAPITULO III	% Sobre Total	RESULTADO NETO
		1.598.895		1.297.195	100%	301.100	100%	600	100%	142.452

Fuentes: Presupuesto Municipal de 2008. Propuesta de Presupuesto de la AMT. Elaboración propia.

La AMT, se autofinanciará con un premio de cobranza del 4 por ciento de lo ingresado (1.209.270 euros), más los recargos, intereses y costas recaudados (802.575 euros).

OBJETIVO ESTRATÉGICO 2.2: AGRUPAR EN UNA SOLA SEDE LA AGENCIA MUNICIPAL TRIBUTARIA.

OBJETIVO OPERATIVO 2.2.1: REMODELAR LOS LOCALES DE LA PLAZA DE LA LIBERTAD.

Otro de los problemas a resolver era la disgregación física de los servicios. El contribuyente no entendía como para realizar un trámite de carácter fiscal con el Ayuntamiento, debía acudir a edificios municipales distintos. En los antiguos locales de la Administración de Agencia Estatal Tributaria, cedidos al Ayuntamiento de Motril, se instalarán las nuevas oficinas de la Agencia Municipal Tributaria.

Se trataría de un centro de trabajo para uso exclusivo de la Agencia Municipal, y que servirá de emblema a la misma, por eso es importante que cuente con las características que lo doten de alguno de los valores señalados para la organización: innovación, eficacia y coordinación. Debemos cuidar el diseño y el equipamiento que deben dar imagen de modernidad, sin separación con tabiques y con espacios diseñados en función a las tareas que se realicen. En el mismo se atenderían todos los asuntos de carácter fiscal, por lo que cualquier ciudadano encontraría la posibilidad de resolver su problema sin necesidad de desplazamientos innecesarios.

Nos encontraríamos con una oficina postindustrial donde el empleado ve enriquecido el contenido de su trabajo y cuenta con todos los elementos necesarios para el desempeño de sus tareas. Esto tiene su importancia si recordamos la falta de motivación de los empleados municipales que prestan servicios en el área, el nivel de satisfacción de los empleados será mucho mayor que en las oficinas actuales.

OBJETIVO OPERATIVO 2.2.2: ADQUIRIR MOBILIARIO Y EQUIPOS.

El objetivo operativo consiste en la adquisición del mobiliario de oficina y los equipos necesarios para adecuar los locales reformados.

Consecuentemente con el valor de innovación, que pretendemos sea referente de la nueva organización, y a la superación de los puestos de trabajo individuales hacia puestos de trabajo colectivos el tipo de mobiliario debe ser diferente al existente. Para su adquisición primarán los factores descritos, adjudicando a una empresa especializada el diseño de tres espacios, el de atención al contribuyente, el de los equipos de trabajo y el de los directivos con sala de reuniones y formación.

Por otro lado, debemos adquirir todo el hardware necesario, equipos, comunicaciones, fotocopiadoras, escáneres, PDAs.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 2.3: NORMALIZAR LOS PROCESOS

Aunque la falta de normalización de los procedimientos tributarios no entraba dentro de las causas señaladas por el Diagrama de Pareto como esencial para superar las debilidades de la organización, lo establecemos como objetivo estratégico por la entrada en vigor de Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Público y puesto que la puesta en marcha de los nuevos sistemas informáticos representan un momento inmejorable para efectuar una reingeniería de los procesos tributarios.

OBJETIVO OPERATIVO 2.3.1: REALIZAR UNA REINGENIERÍA DE LOS PROCESOS TELEMÁTICOS.

El objetivo operativo es realizar la reingeniería de algunos procesos tributarios que se van a incorporar a la plataforma de gestión telemática, los elegidos son:

- La consulta y pago de deudas tributarias.
- El cambio de domicilio fiscal.
- La domiciliación de recibos.
- La emisión de certificados de pago.

Hemos entendido que dichos procesos son los más adecuados, puesto que pueden realizarse casi sin intervención de los empleados municipales, y son de uso frecuente y generalizado.

No sólo se obtendrán beneficios de impacto en el ciudadano, por la mejora en la prestación del servicio, sino también de reducción en el gasto corriente en consumo de papel, costes de administración y costes de personal.

OBJETIVO OPERATIVO 2.3.2: REALIZAR UNA REINGENIERÍA DE LOS PROCESOS TRIBUTARIOS.

El objetivo consiste en rediseñar los procesos tributarios afectados por la implantación del nuevo sistema informático.

Una vez puestos en marcha los nuevos programas se creará un grupo de mejora que proceda a la racionalización y normalización de las nuevas tareas que surjan de la explotación de la aplicación.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 3.1: DETECTAR EL CLIMA LABORAL DE LA ORGANIZACIÓN

La falta de motivación es la segunda causa que aparece en el Diagrama de Pareto como motivo por el cual la organización no alcanza su visión, con un 24,08 por ciento.

Los motivos de la falta de motivación son la madurez de la organización, con una jerarquía de puestos bastante rígida, y con limitadas posibilidades de promoción profesional. La carga de trabajo del área de mejora, puesto que el empleado está sometido a la presión del ciudadano que “sufre” las demandas fiscales del municipio, asimismo la falta de mecanismos informáticos ha provocado que determinados puestos cuenten con poca amplitud y profundidad (por ejemplo los grabadores de las sanciones de tráfico). La edad de los trabajadores del servicio se sitúa en una media de 35 años, lo que tiene su repercusión sobre la motivación, la gente joven tiene más energías y más empuje. Y finalmente el estilo de dirección, puesto que circunstancias particulares del Jefe de Servicio de Economía y Hacienda, al asumir accidentalmente las funciones de Intervención, producían la ausencia de tal liderazgo, el mismo se repartía entre los Jefes de Sección, que funcionaban con estructuras organizativas cerradas, sin coordinación alguna, salvo las que se derivaban de las relaciones personales, y bajo la supervisión lejana del Jefe de Servicio.

OBJETIVO OPERATIVO 3.1.1: INTRODUCIR UN SISTEMA DE EVALUACIÓN PERÍODICA DEL CLIMA LABORAL.

El objetivo operativo es realizar encuestas sobre el clima laboral que nos permita conocer las variables psicosociales de los empleados del área de mejora.

Aún pareciendo evidente la existencia del problema, no hemos medido el nivel de motivación de los empleados públicos, por ello es evidente la necesidad de realizar encuestas sobre el clima laboral que le permitan a la dirección tener información sobre:

- Su perspectiva respecto a la organización, diseño estructural, posibilidades de mejora.
- Su grado de profundidad y amplitud en el trabajo.
- El estilo de dirección.
- Su apreciación sobre el sistema general de recompensas.

Es trascendente tener información periódica sobre este tema, puesto que es absolutamente inviable la realización de planes de mejora que impliquen como el presente, cambios organizativos, y empleo de nuevos recursos tecnológicos si los empleados municipales no están dispuestos a implantarlo.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 3.2: DISEÑAR UN PROGRAMA DE FORMACIÓN.

Ante un proyecto de éstas características debemos diseñar un programa formativo a tres niveles:

Primero: Sobre las nuevas herramientas.
Segundo: Para las nuevas incorporaciones
Tercero: Para las diferentes áreas funcionales.

El primero ya está planificado con la implantación de cada una de las herramientas. Y es el tercero el que va a tener más impacto en la carga psicosocial del empleado del área de mejora.

Una vez constituida la Agencia Municipal Tributaria, se planteará por la gerencia la política formativa atendiendo al número de nuevas incorporaciones y a cinco perfiles diferenciados, atención al ciudadano, gestión tributaria, inspección tributaria, recaudación y habilidades directivas.

Los responsables de gestión, inspección y recaudación, junto con la gerencia y el jefe de servicios diseñarán el plan de formación específico para cada una de las áreas, que se encargará a una empresa de formación externa con doble perspectiva:

- Métodos de exposición oral.
- Enseñanza automatizada (e-learning).
- Métodos mixtos.

Finalmente la gerencia con el jefe de servicios evaluará trimestralmente el plan de formación, y su impacto en la organización.

Es también bastante interesante realizar reuniones periódicas de trabajo, que cumplan el objetivo de unificar criterios, coordinar actuaciones y dar participación en las decisiones de la dirección.

OBJETIVO OPERATIVO 3.2.1: PROGRAMAR LA FORMACIÓN DE ENTRADA.

El objetivo operativo persigue programar la formación de las personas que se incorporen a la futura Agencia Municipal Tributaria, con lo que conseguimos evitar los inevitables errores que se cometen por la inexperiencia del trabajador, así como la socialización básica del mismo.

La misma tendrá las siguientes líneas:

Primera: La confección de un manual de procesos.
Segunda: La superación de un curso básico e-learnig
Tercera: El nombramiento de un supervisor.
Cuarta: Representación de papeles.

OBJETIVO OPERATIVO 3.2.2: PROGRAMAR LA FORMACIÓN CONTINUA.

El último objetivo operativo consiste en programar la formación de todos los trabajadores de la Agencia Municipal Tributaria. Se utilizaran las siguientes técnicas:

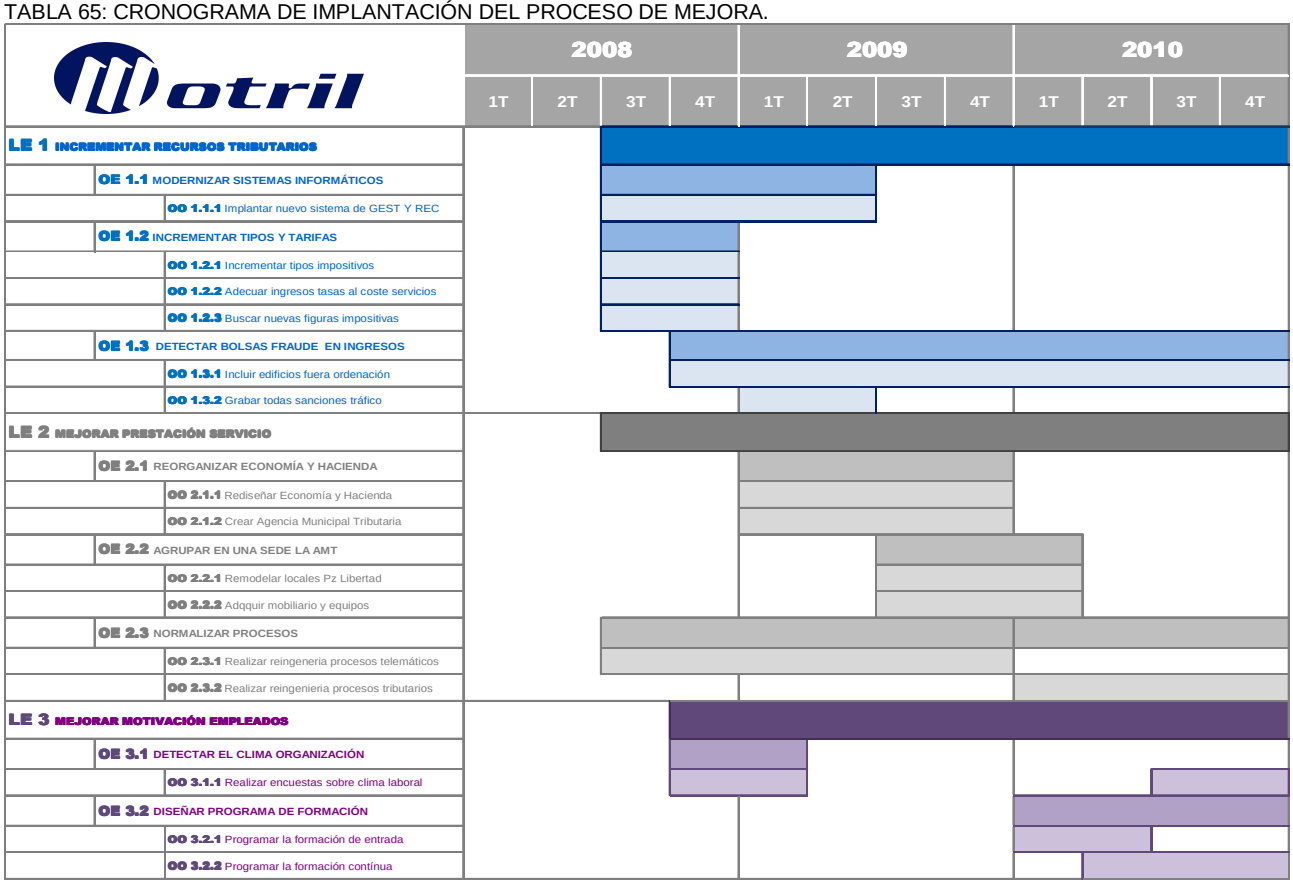
Primero: Enseñanza automatizada (e-learning).
Segundo: Métodos de exposición oral.
Tercero: Reuniones de trabajo.
Cuarto: Asistencia a Cursos o Seminarios en el exterior.

Se primarán las técnicas que permitan al trabajador realizar la formación fuera de la jornada laboral.

CRONOGRAMA DE IMPLANTACIÓN.

Derivado del plan de implantación, y de los plazos señalados para las acciones determinadas, aparece el siguiente cronograma de implantación.
Las actuaciones han empezado a desarrollarse en el tercer trimestre del año en curso, debido a la necesidad de acometer actuaciones preparatorias para la implantación en el año 2009 de puntos críticos del plan. La parte central del desarrollo del plan se sitúa en el año 2009, con actuaciones como la implantación del nuevo sistema informático, y la reestructuración del área de Economía y Hacienda. Una vez terminados estos puntos clave, se desarrollaran los planes de formación de la nueva organización. A lo largo de todo el proceso se realizan acciones continuas como el barrido fiscal de los edificios fuera de ordenación.

TABLA 65: CRONOGRAMA DE IMPLANTACIÓN DEL PROCESO DE MEJORA.



RESUMEN DE COSTES Y BENEFICIOS DE LA IMPLANTACIÓN.

Para terminar el presentamos un resumen de los costes de la implantación y de los beneficios económicos derivados del mismo.

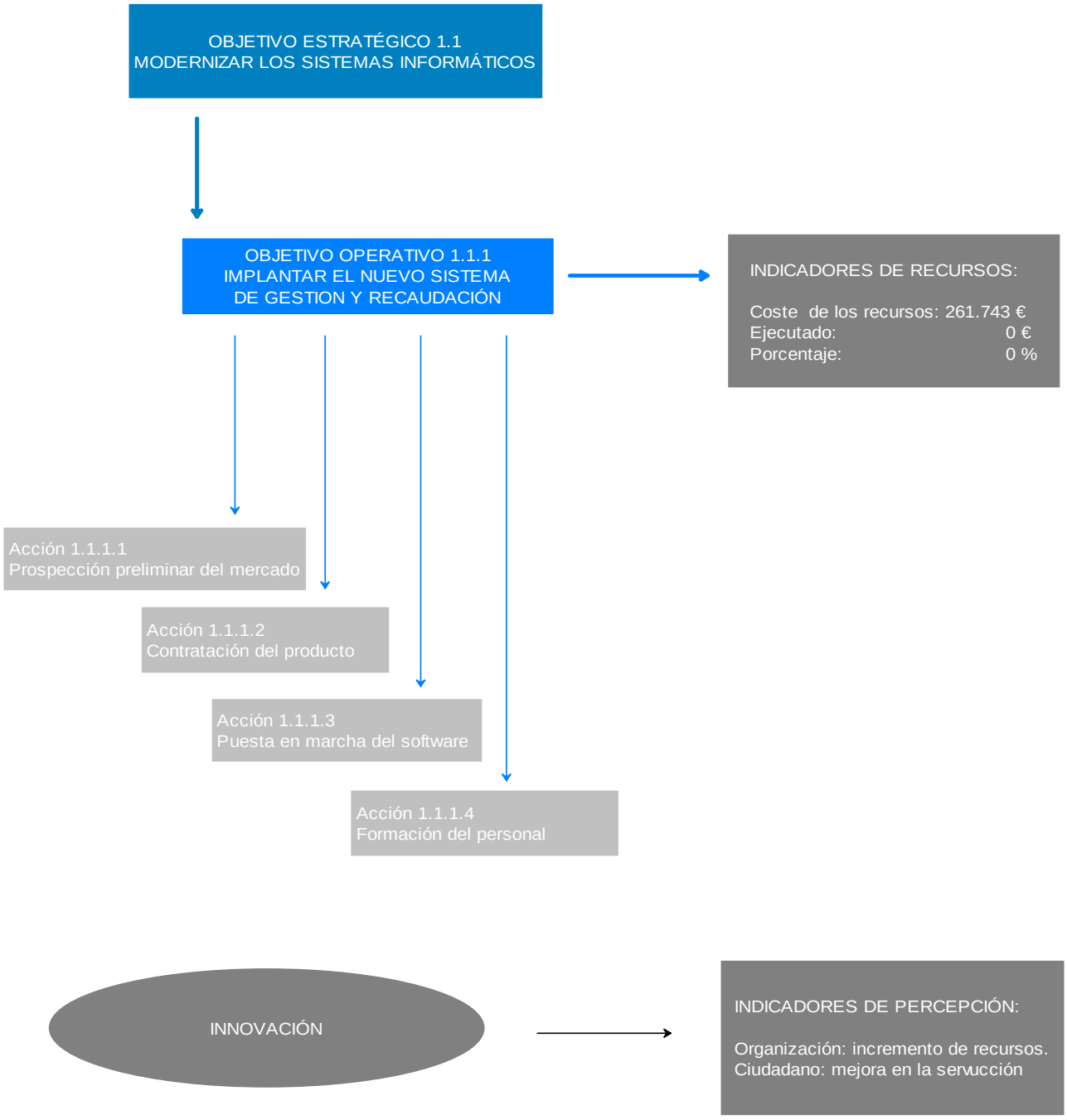
TABLA 66: RESUMEN DE COSTES / BENEFICIOS DE LA IMPLANTACIÓN

Motril	2009		2010		RESULTADO NETO
	COSTES	BENEFICIOS	COSTES	BENEFICIOS	
LE 1 INCREMENTAR RECURSOS TRIBUTARIOS					
OE 1.1 MODERNIZAR SISTEMAS INFORMÁTICOS					
OO 1.1.1 Implantar nuevo sistema de GEST Y REC	261.743,00 €				
OE 1.2 INCREMENTAR TIPOS Y TARIFAS					
OO 1.2.1 Incrementar tipos impositivos		0,00 €		0,00 €	
OO 1.2.2 Adecuar ingresos tasas al coste servicios		1.307.588,00 €		1.307.588,00 €	
OO 1.2.3 Buscar nuevas figuras impositivas		235.589,34 €		235.589,34 €	
OE 1.3 DETECTAR BOLSAS FRAUDE EN INGRESOS					
OO 1.3.1 Incluir edificios fuera ordenación	53.865,00 €	2.639.238,65 €		719.238,65 €	
OO 1.3.2 Grabar todas sanciones tráfico	30.308,00 €	3.166.518,00 €		3.166.518,00 €	
LE 2 MEJORAR PRESTACIÓN SERVICIO					
OE 2.1 REORGANIZAR ECONOMÍA Y HACIENDA					
OO 2.1.1 Rediseñar Economía y Hacienda	-1.741.348,00 €				
OO 2.1.2 Crear Agencia Municipal Tributaria	1.598.895,00 €				
OE 2.2 REAGRUPAR EN UN LOCAL LA AMT					
OO 2.2.1 Remodelar locales Pz Libertad	450.000,00 €				
OO 2.2.2 Adquirir mobiliario y equipos	150.000,00 €				
OE 2.3 NORMALIZAR PROCESOS					
OO 2.3.1 Realizar reingeneria procesos telemáticos	60.000,00 €				
OO 2.3.2 Realizar reingenieria procesos tributarios					
LE 3 MEJORAR MOTIVACIÓN EMPLEADOS					
OE 3.1 DETECTAR EL CLIMA ORGANIZACIÓN					
OO 3.1.1 Realizar encuestas sobre clima laboral					
OE 3.2 DISEÑAR PROGRAMA DE FORMACIÓN					
OO 3.2.1 Programar la formación de entrada			5.000,00 €		
OO 3.2.2 Programar la formación contínua			31.000,00 €		
TOTAL	**863.463,00 €**	**7.348.933,99 €**	**36.000,00 €**	**5.428.933,99 €**	**11.878.404,98 €**

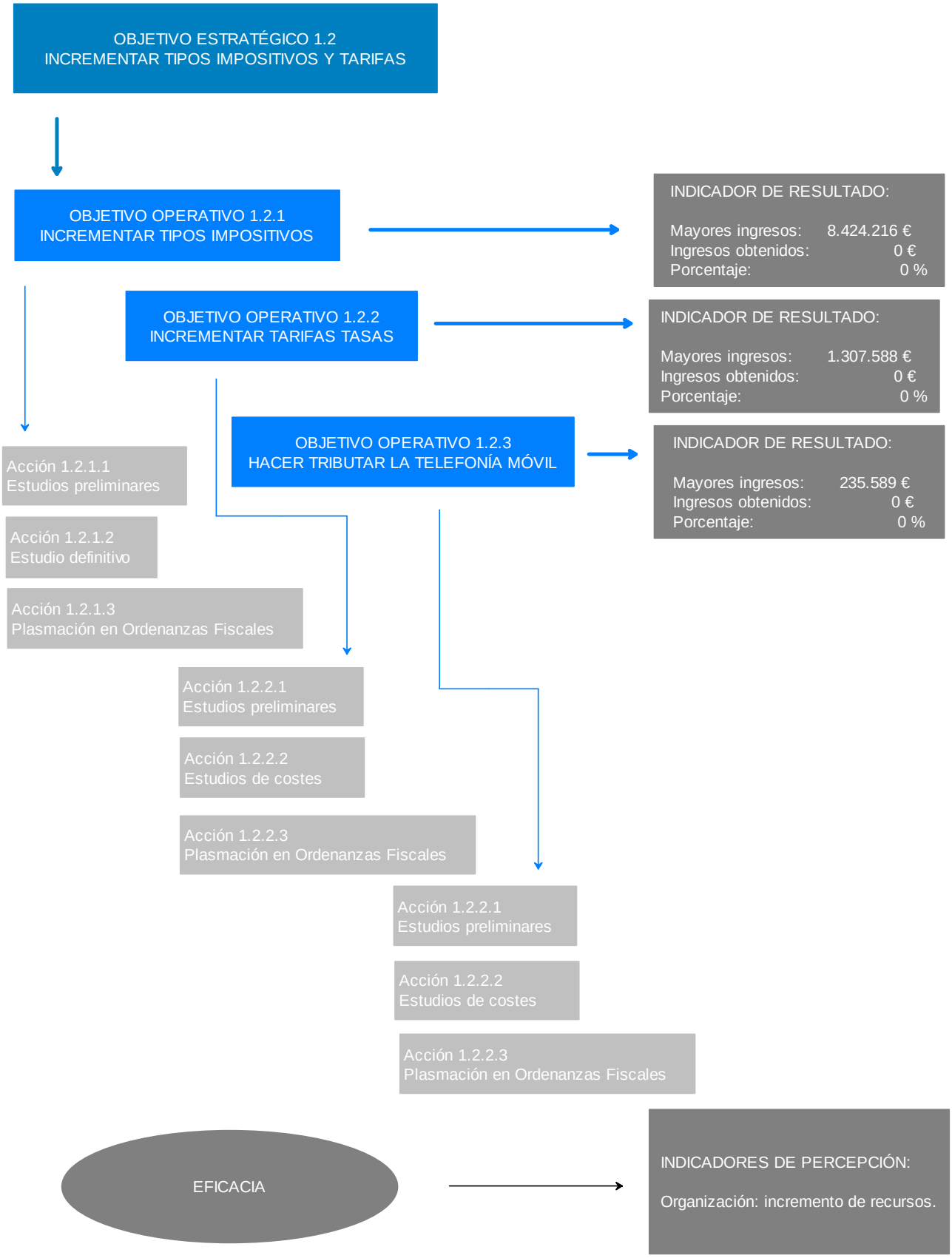
EL CUADRO DE MANDO.

Hasta ahora se han definido unas líneas estratégicas y unos objetivos que tienen como finalidad lograr unos resultados. Para tener la seguridad que los resultados se están adecuando a los objetivos debemos comprobar que todo se desarrolla según el plan de implantación y darnos la posibilidad de intervenir si en algún momento se produce una desviación. Para ello se han establecido unos indicadores de gestión para cada objetivo, teniendo en cuenta que no deben interferir en el trabajo de implantación del plan por lo que no deben ser excesivos, ni complicados de extraer, sino elementos que nos informen y evalúen del progreso del proyecto.

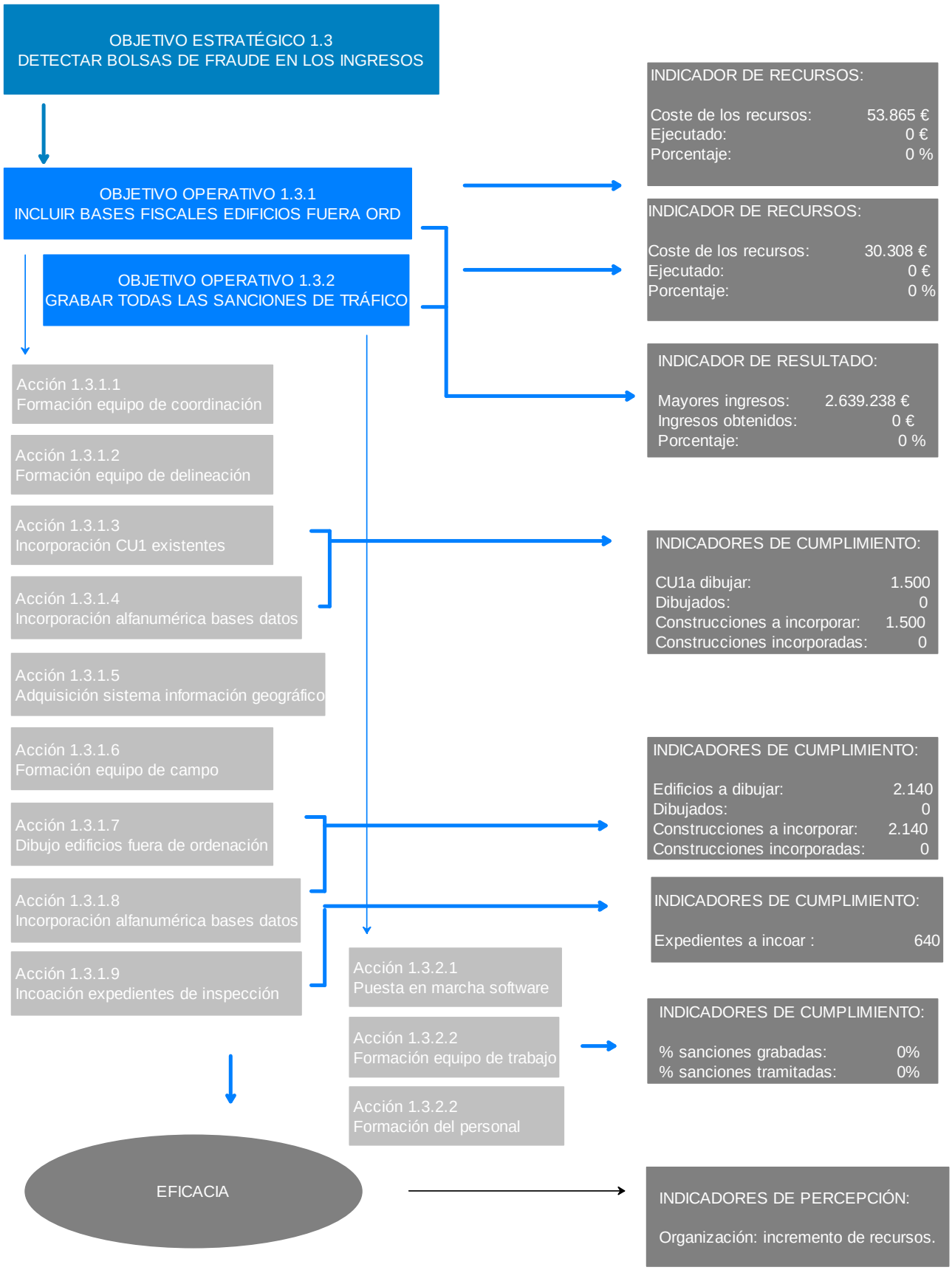
Cuadro de mando del objetivo estratégico 1.1: modernizar los sistemas informáticos



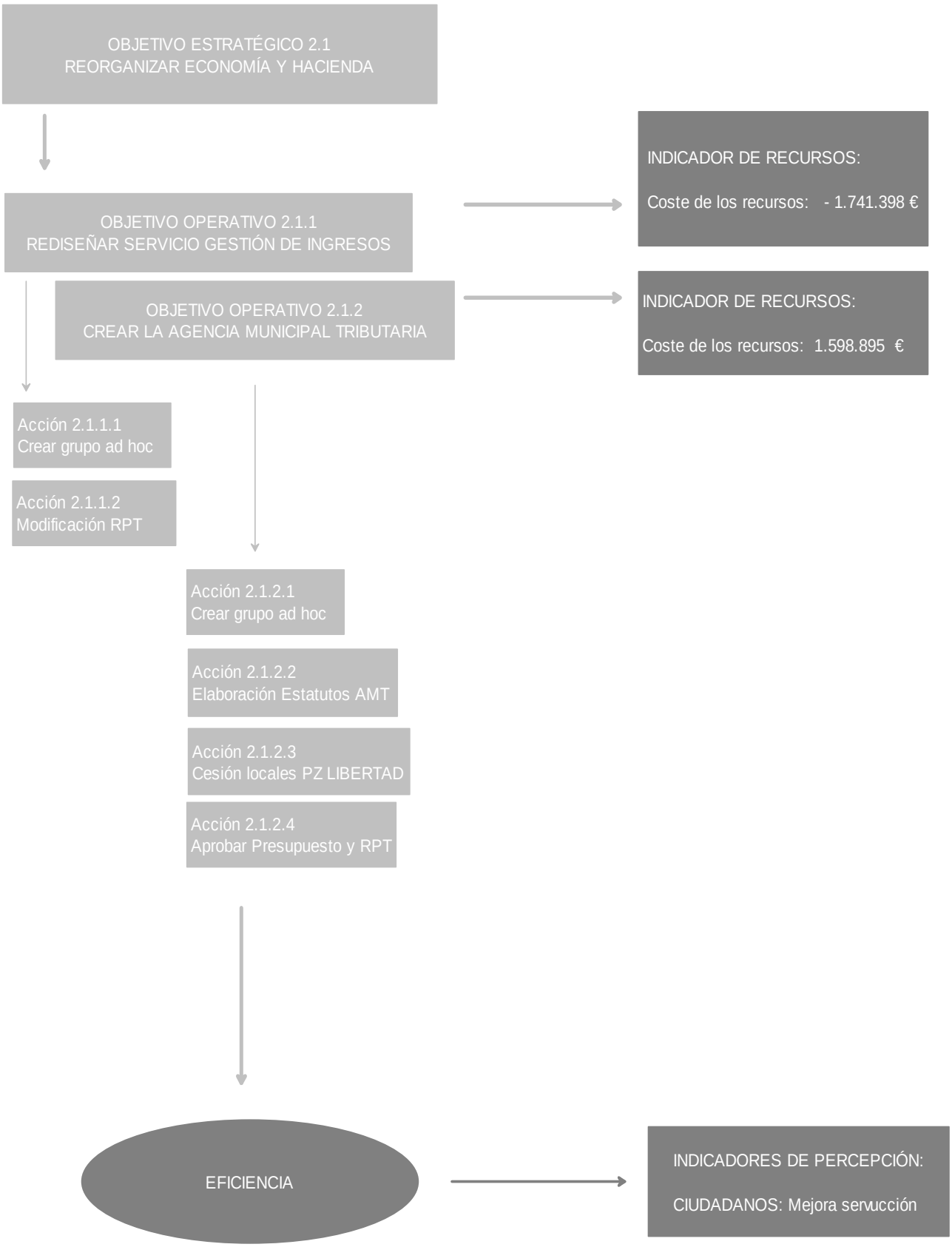
Cuadro de mando del objetivo estratégico 1.2: Incrementar los tipos impositivos y tarifas.



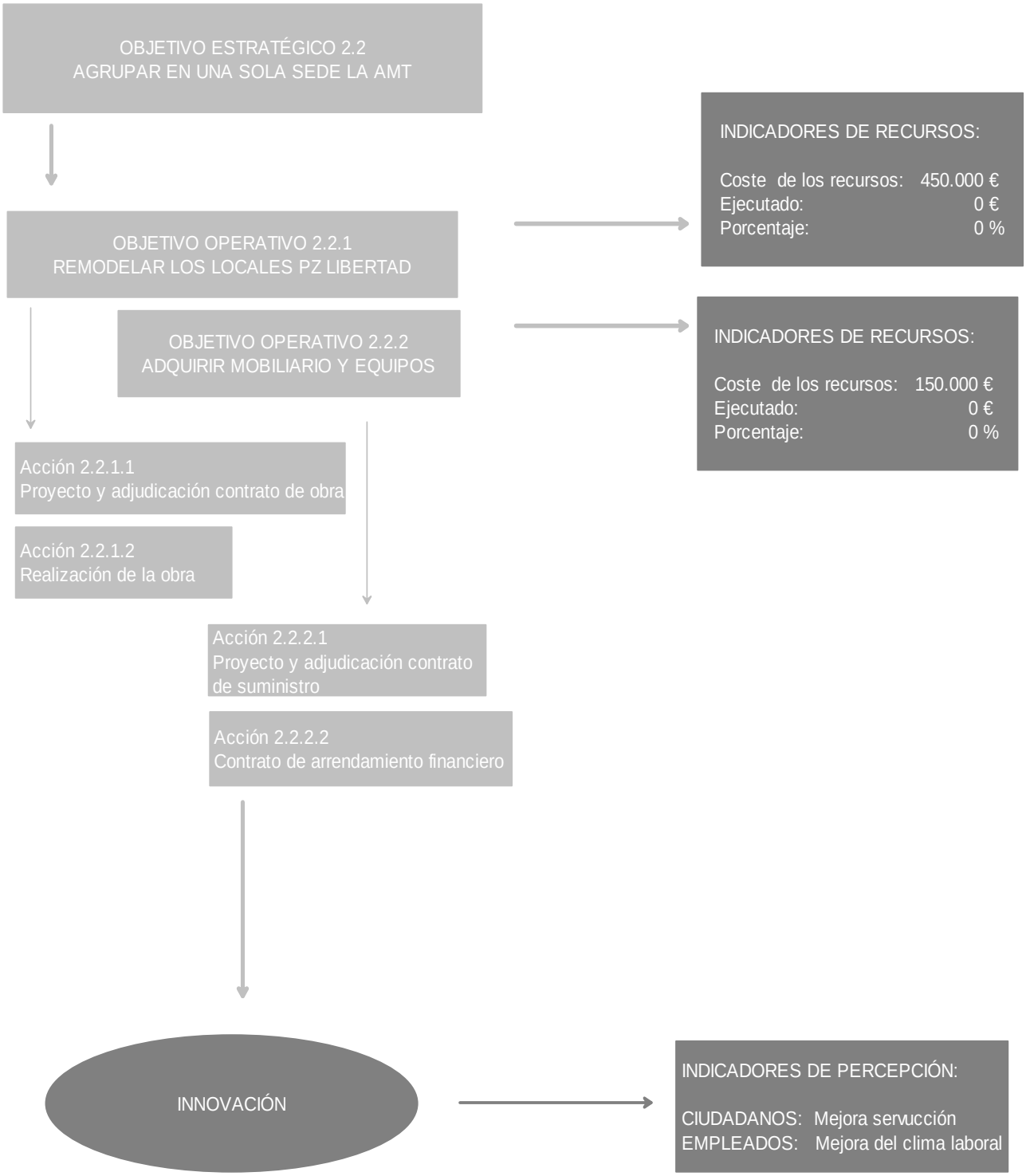
Cuadro de mando del objetivo estratégico 1.3: Detectar las bolsas de fraude en ingresos.



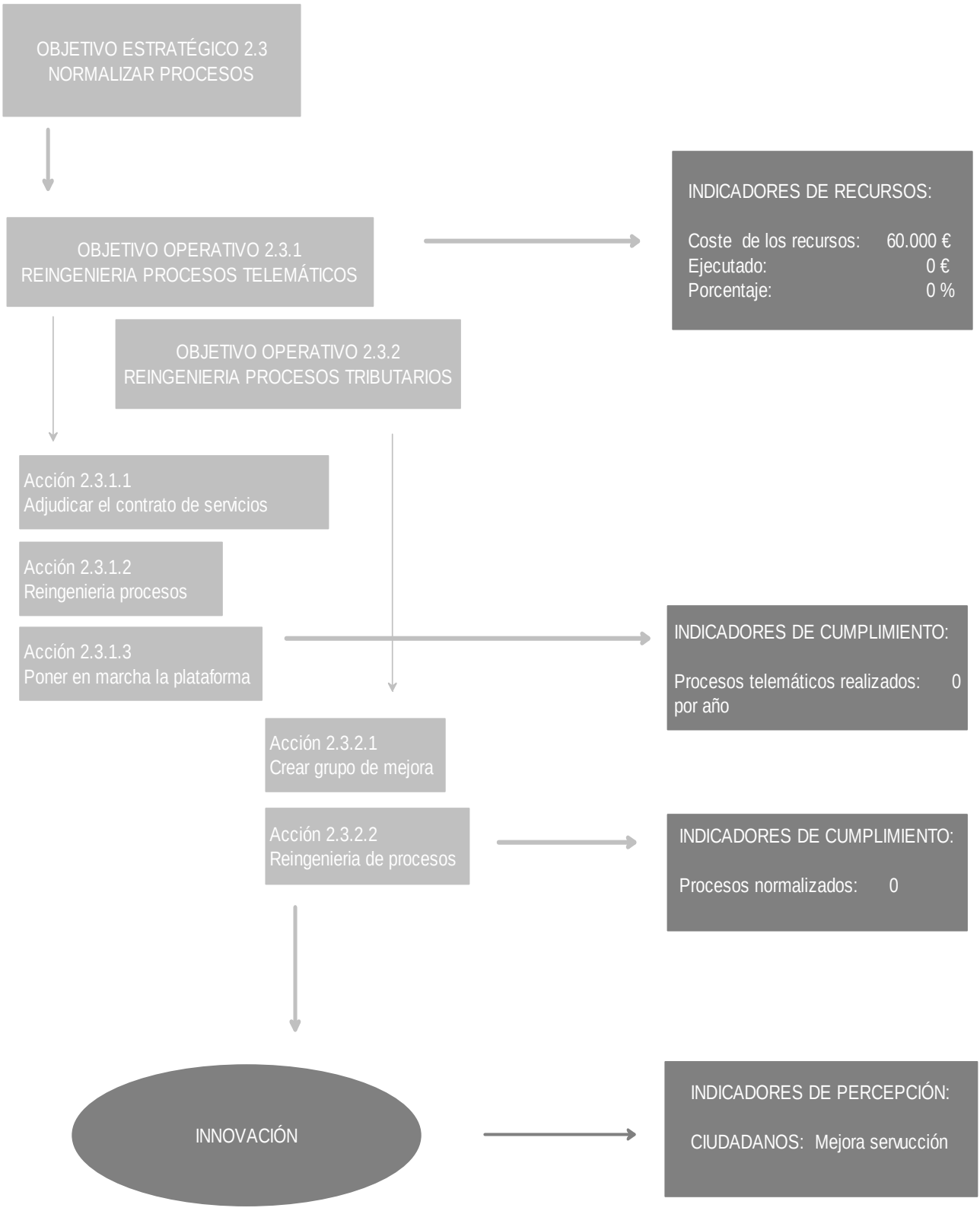
Cuadro de mando del objetivo estratégico 2.1: Reorganizar economía y hacienda.



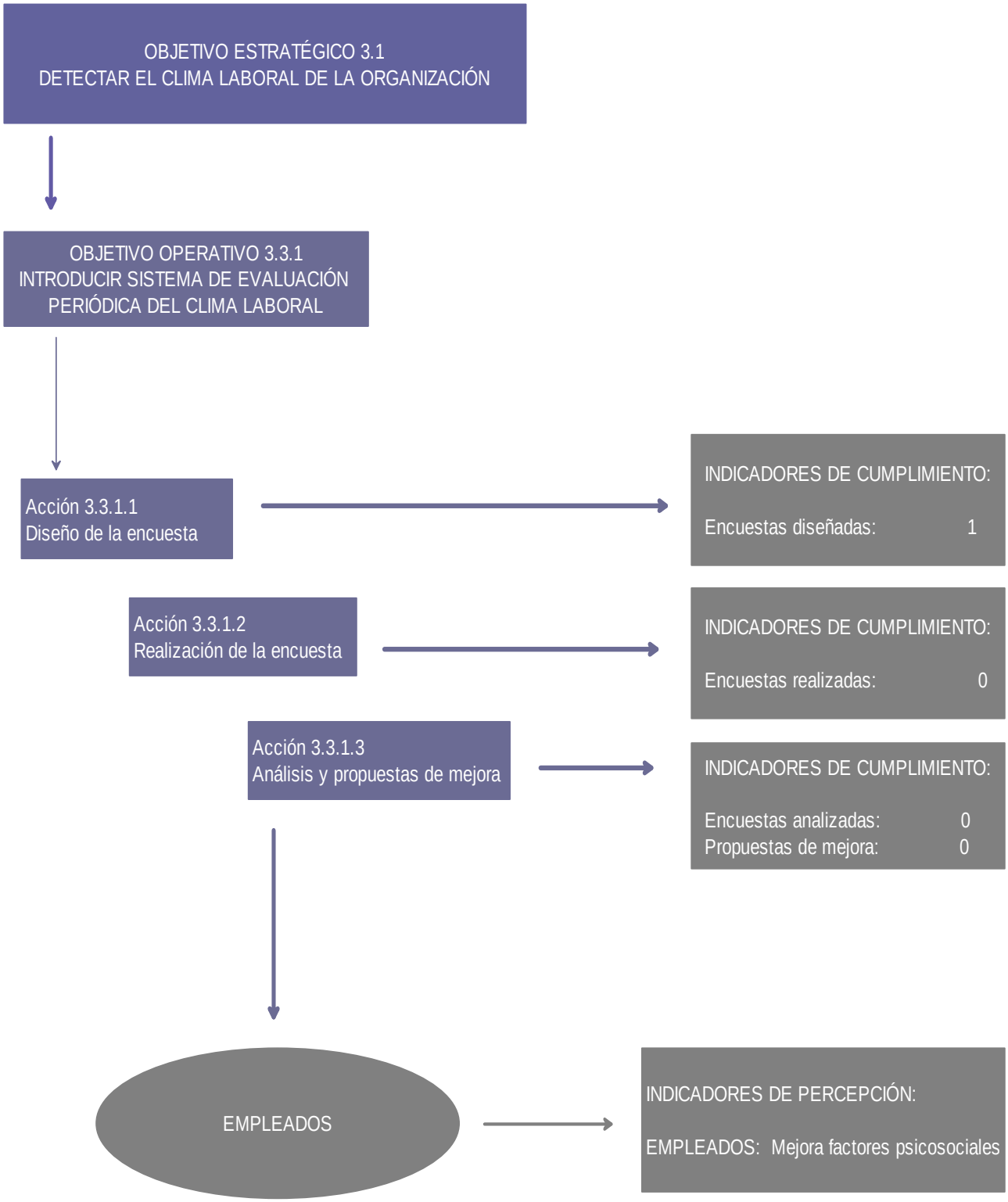
Cuadro de mando del objetivo estratégico 2.2. Agrupar en una sola sede la Agencia Municipal Tributaria.



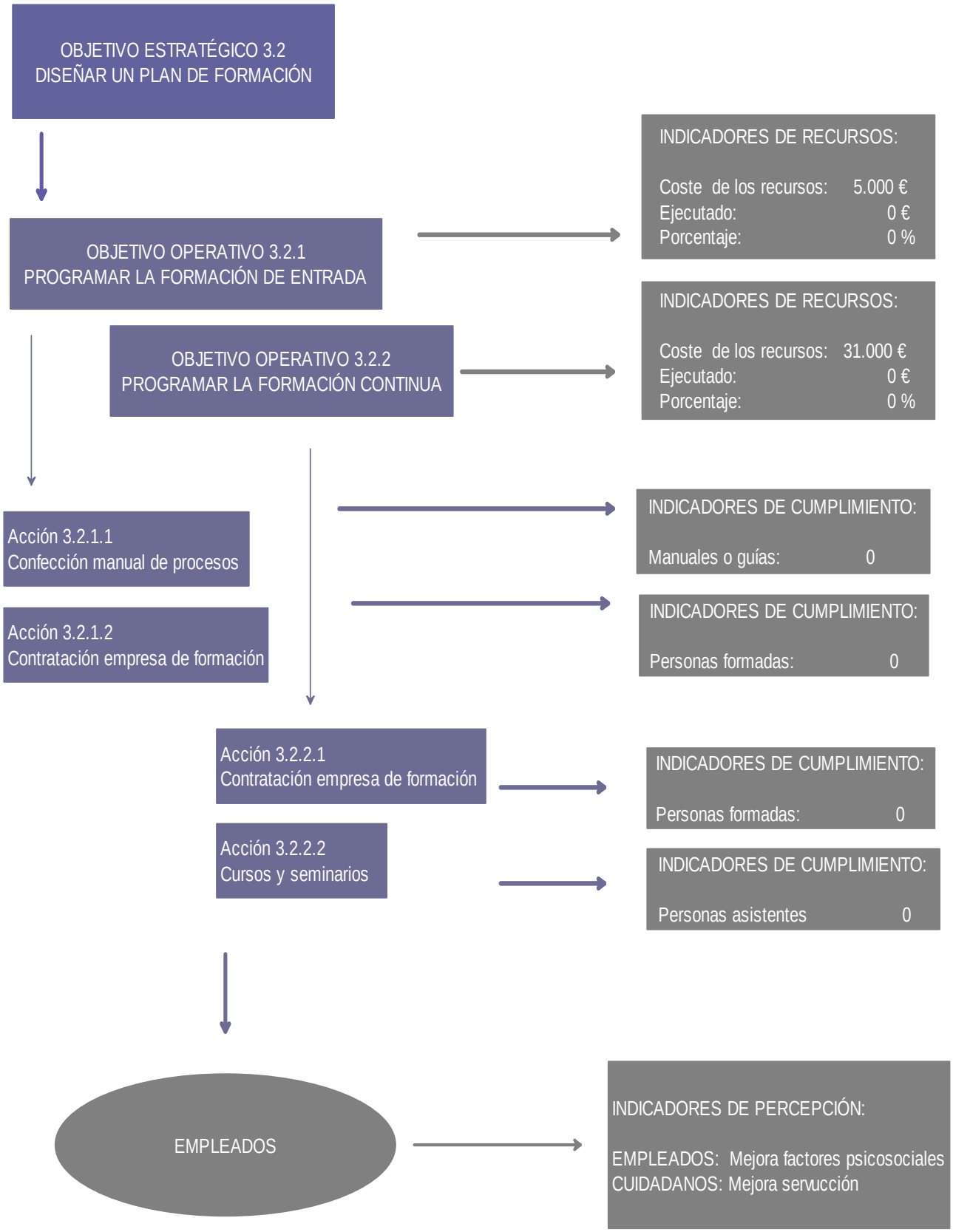
Cuadro de mando del objetivo estratégico 2.3. Normalizar procesos.



Cuadro de mando del objetivo estratégico 3.1. Detectar el clima laboral de la organización.



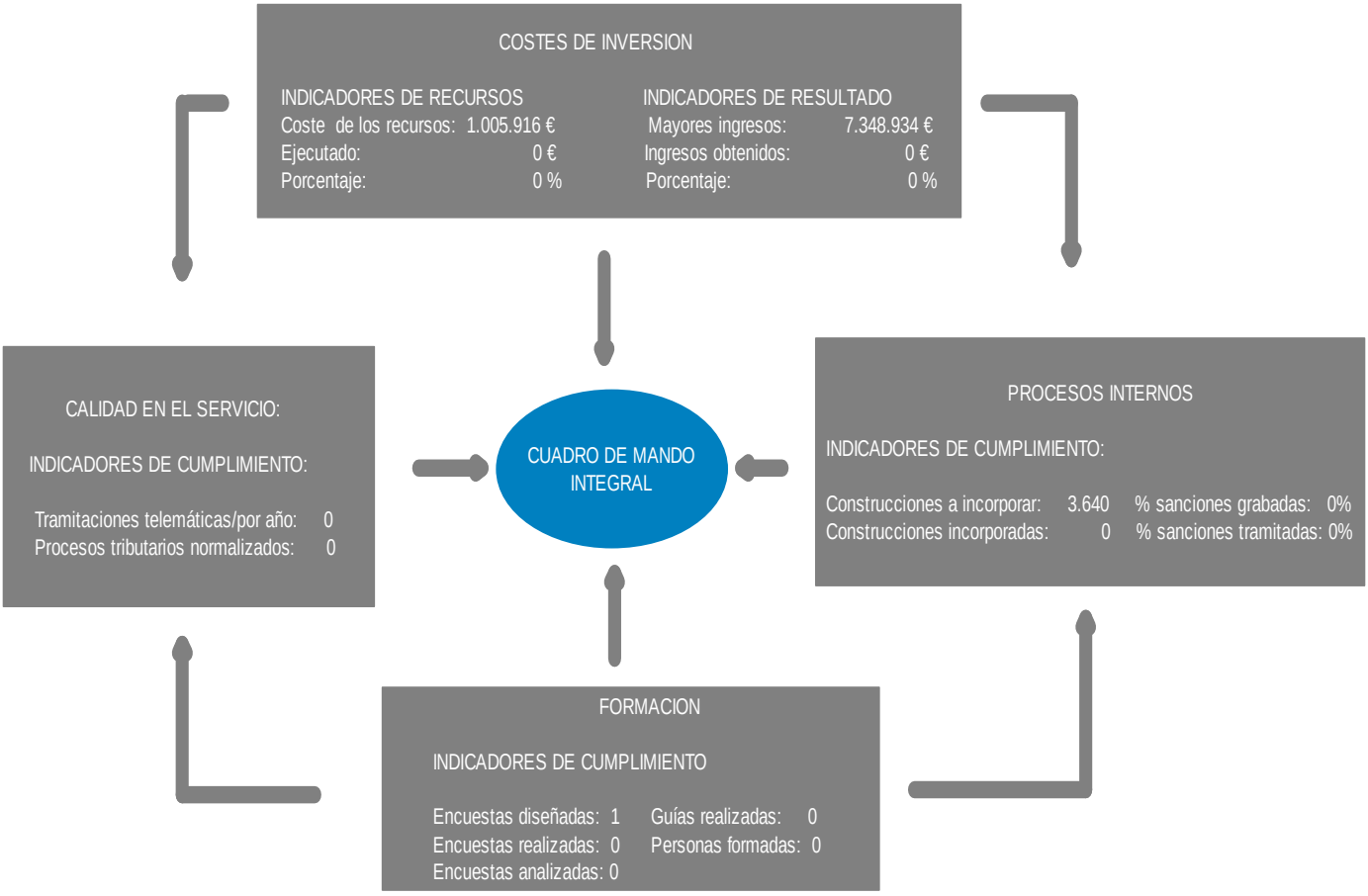
Cuadro de mando del objetivo estratégico 3.2. Diseñar el programa de formación.



Cuadro de mando integral.

El cuadro de mando integral organiza los indicadores y hace que no sean un listado, sino que se tiene una visión más estratégica:

GRÁFICO 10: CUADRO DE MANDO INTEGRAL



1.- INTRODUCCIÓN.

El presente plan de mejora está **motivado** en primer lugar, por la realización del VII Curso Superior de Dirección Pública Local, pero no sólo por ello, puesto que gracias al bagaje técnico aportado en todos y cada uno de los módulos, después de diecisiete años en el Ayuntamiento de Motril, he podido objetivar las sensaciones que me producen el día a día de mi organización, conocer de primera mano que existe otra forma de hacer las cosas, y convencerme que esa realidad es factible.

Por todo ello el presente plan de mejora tiene como motivación mediata el dar respuesta a unas realidades manifiestas, la necesidad de introducir en el Ayuntamiento de Motril políticas de calidad y mejora continua, de reflexionar sobre las motivaciones de las políticas públicas desarrolladas, de convencernos que los recursos son escasos y que debemos utilizarlos de forma eficiente, superando concepciones incrementalistas del gasto público, y, en definitiva, de la necesidad de planificar, implementar y evaluar lo conseguido.

En fin, el plan de mejora está motivado con carácter inmediato en conseguir superar la tradicional insuficiencia financiera que en mayor o menor grado atenaza las haciendas municipales, mediante la mejora continua de los procesos de gestión, inspección y recaudación municipales.

El **objetivo** del trabajo es conseguir mayores ingresos para lograr un equilibrio presupuestario largamente deseado por los gobiernos, los empleados y los ciudadanos del municipio. Porque no podemos olvidar que el recurso clásico del incremento de la presión fiscal es buscar la solución fácil a corto plazo y que los ciudadanos recuerdan periódicamente al gobierno municipal que esas políticas están superadas, por lo que debe acompañarse con actuaciones encaminadas a satisfacer al ciudadano en sus demandas cotidianas, mejorando la prestación de las actuaciones tributarias municipales, siempre bajo el prisma de la búsqueda de soluciones que simplifiquen tareas y procedimientos, busquen la eficiencia en la gestión de unos recursos humanos y materiales escasos, coordinen los esfuerzos de las diferentes áreas municipales, y busquen transversalidad en la utilización de la información y los recursos.

Hemos titulado el trabajo “Plan de mejora continua de la gestión, inspección y recaudación tributaria en el Ayuntamiento de Motril”, porque tiene vocación de ello, continuidad. No hemos querido ser ambiciosos en la formulación de objetivos a desarrollar, planteando un proceso continuo, de tres fases, diseño, despliegue y evaluación, que continúe con otro proceso de diseño, despliegue y evaluación.

Para la realización del trabajo se han utilizado **técnicas** de análisis estratégico, definiendo la misión, la visión y los valores de la parte de organización que se encarga de la gestión tributaria en su sentido amplio de facultades emisoras de deuda, liquidadoras del fraude fiscal y recaudadoras, para lo que se ha escogido un equipo de mejora de carácter transversal a la organización, aunando a personas de reconocida experiencia con jóvenes de reciente incorporación. En las reuniones del equipo de mejora se han utilizado técnicas grupales, tales como tormentas de ideas, y aportaciones por tarjetas.

Una vez definidos los aspectos básicos de la organización, se plantearon los problemas que impedían a la misma acercarse a su visión, para no complicar el desarrollo de la fase de diseño se utilizó una sencilla matriz DAFO que nos acercara a las debilidades y amenazas de la organización, no contentos con la solidez de la matriz, se elaboró un diagrama de Ishikawa donde se señalaron los aspectos sobre los que se iba a actuar y los que en ningún caso podían ser tratados. Conscientes de la importancia de la implicación de los actores en el proceso se diseño una matriz de intereses afectados, teniendo en cuenta siempre que el trabajo está enfocado a la satisfacción de estos intereses. Para implicar a estos actores se realizaron una serie de encuestas al gobierno y empleados para que nos valoraran la importancia de las debilidades detectadas que se sistematizaron en un diagrama de Pareto.

Una vez que estuvimos seguros de las debilidades de la organización, utilizando herramientas de planificación estratégica se plantearon tres líneas estratégicas bastante ambiciosas en sus intenciones de satisfacción, al resto de la organización, a los contribuyentes y al empleado municipal. Estas líneas se desarrollaron en sólo ocho objetivos estratégicos y quince operativos, puesto en el despliegue del plan no hemos pretendido ser muy ambiciosos. Creemos que plantear el primer plan de mejora en una organización, con el concepto de isla de excelencia debe hacernos prudentes en el planteamiento de la implantación para evitar frustraciones que puedan dar al traste con lo que esperamos sea una práctica ampliable al resto.

Puesto que el plan de mejora, tiene una decidida voluntad e implantación, se ha establecido un, a veces prolijo plan de implementación utilizando herramientas de control de gestión, para ello se han señalado las acciones a realizar, los plazos para realizarlas y un sencillo cuadro de mando en colores, donde de un vistazo se puedan detectar los incumplimientos críticos para el desarrollo del plan. Se han elegido indicadores de recursos utilizados, de resultados a conseguir, de cumplimiento de objetivos y de impactos producidos, y se han sistematizado en un simple cuadro de mando, a los efectos de que el propietario del proyecto pueda evaluar la eficacia y la eficiencia de los objetivos conseguidos.

Con la finalidad de conseguir la plena eficiencia en la gestión de los recursos, cada objetivo operativo, ha contado con un estudio de los costes, los que hemos considerado necesarios e imprescindibles, huyendo en cualquier caso de los incrementos de personal, tan socorridos ante cualquier problema. Estos costes se han destinado casi en su totalidad a mejorar los medios materiales necesarios para la mejora sustancial de la prestación del servicio. Estos costes se han comparado con los beneficios que se pretenden obtener con el sentido de demostrar, para cada uno de los objetivos, que las inversiones propuestas se cubren casi de inmediato con los ingresos que se prevén obtener directa o indirectamente.

En el caso de que los objetivos implicaran cambios en la organización, y siendo conscientes que es un cambio clave para el plan, y traumático para la misma, hemos utilizado herramientas de análisis operativo para conocer el contexto de la organización, y estrategias de cambio organizativo (estableciendo modelos de orientación estratégica) para encontrar la solución más acorde con nuestra situación.

Nos hemos impuesto como **límites** al plan;

Subjetivos: aplicar la mejora sólo a una parte de la organización, aquella que obtiene recursos de carácter tributario para el resto de la organización;

Objetivos: referir el plan sólo a la mejora de los ingresos, dejando a un lado la contención de los gastos, a pesar de ser conscientes que la recuperación financiera de las haciendas municipales no pueden contar sólo con medidas de incremento de los ingresos, puesto que sin una decidida contención del gasto cualquier incremento de ingresos se verá subsumido en la inacabable voracidad de gasto de las políticas públicas municipales.

El presente plan se ha estructurado de la siguiente forma:

Se inicia con una **Introducción**, donde reflejaremos la motivación del plan, cuáles son sus objetivos a corto y medio plazo, la metodología del trabajo realizado, con descripción somera de las herramientas utilizadas y los límites que hemos encontrado a la hora de plantearnos la mejora.

Continúa con una exposición detallada del **contexto** del plan, en dos vertientes, las características de la ciudad, y de la organización; puesto que los destinatarios del plan no son conocedores de las mismas. El trabajo de recopilación de estadísticas y datos, y su sistematización en hojas de cálculo nos ha llevado más tiempo del recomendable, pero tales datos no estaban elaborados, por lo que el trabajo ahora será mantener las series de datos.

Una vez expuesto el contexto en el que nos situamos se realiza un **diagnóstico** de la situación, planteando el problema a solucionar, sus dimensiones, y realizando un análisis estratégico de la organización y su entorno, detectando las causas del problema, y sobre cuáles vamos a actuar.

En cuarto lugar, se realiza una **propuesta de mejora**, para lo cual determinados cuáles son los objetivos de la organización y sistematizamos en un plan estratégico, las líneas de actuación, detallando pormenorizadamente un plan de actuación con tablas de actuaciones concretas a realizar y sus plazos de ejecución, un cronograma de implantación y un cuadro de costes totales, confrontado con los beneficios esperados del plan.

Y para terminar la propuesta de mejora desarrollamos unos cuadros de mando para cada uno de los objetivos estratégicos señalados, que permitan a los actores del proceso evaluar su implantación.

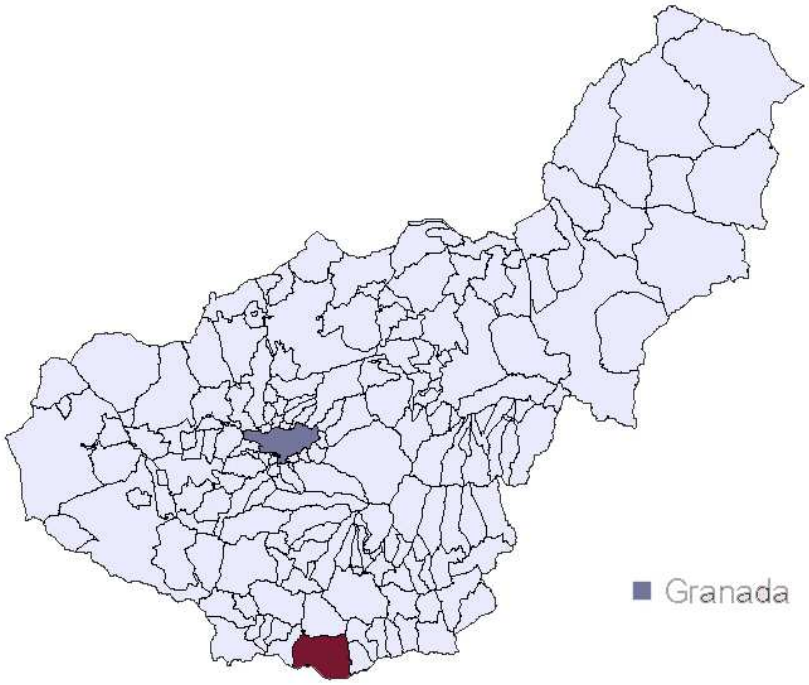
2.- EL CONTEXTO

2.1.- Características de la ciudad.

2.1.1.- Características Físicas.

Motril es una ciudad situada en la costa de la provincia de Granada, a 69 kilómetros de la capital.

IMAGEN 01: SITUACIÓN DE MOTRIL.



Es, con sus 59.163 habitantes a uno de enero de 2008, la segunda población en importancia de la provincia, situándose como la número 27 de la Comunidad Autónoma de Andalucía por número de habitantes.

Aunque la estructura territorial andaluza no es de comarca, se la entiende como cabecera de tal, por su nivel de prestación de servicios judiciales (sede judicial) administrativos (Administración de la AEAT, Tesorería de la Seguridad Social) y sanitarios (Hospital Comarcal) que afectan a toda la costa granadina y Alpujarra. La materialización de dicho carácter es la capitalidad de la Mancomunidad de Municipios de la Costa Tropical de Granada que agrupa a los municipios de Albondón, Albuñol, Almuñécar, Castell de Ferro, Ítrabo, Jete, Lentejí, Los Guájares, Lújar, Molvizar, Motril, Murtas, Otívar, Polopos, Rubite, Salobreña, Sorvilán, Turón y Vélez de Benaudalla.

Su término municipal tiene 110 kilómetros cuadrados de superficie, con una densidad de población de 527 habitantes por kilómetro cuadrado.

Los rasgos topográficos más destacados del término municipal de Motril son su situación colindante con el Mar Mediterráneo, el predominio de las tierras llanas, situadas entre los 0 y 140 metros de altitud y la elevación brusca hasta los 840 metros, provocada por las cadena montañosa de Sierra Lújar, que discurre de este a oeste por el borde norte de todo el término.

La zona llana inferior a los 140 metros abarca el 60 por ciento del término municipal y comprende dos unidades homogéneas singulares, la Hoya del Guadalfeo y los Llanos de Carchuna, separadas por la loma de Jolúcar, siendo la del Guadalfeo progresivamente ascendente y, por tanto, más uniforme, y los Llanos de Carchuna de transición mucho más brusca del llano a la montaña.

La longitud del litoral es de 16 kilómetros, incluyendo 14 kilómetros de playa y 2 de acantilados.

Una de sus características físicas principales es que el núcleo principal de población no se encuentra situado en la costa sino en el interior del término municipal, la razón histórica es la agrupación de la población en el interior para defenderse de los ataques de los piratas berberiscos, alrededor de un núcleo primitivamente amurallado y con una iglesia fortaleza en su interior.

Otra de sus características destacadas es que cuenta con 10 núcleos de población fuera del casco urbano, y con nueve "diseminados".

TABLA 01: NÚCLEOS DE POBLACIÓN EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE MOTRIL Y POBLACIÓN (AÑO 2006)

Entidad singular	Núcleo de población	Población
CALAHONDA	CALAHONDA	1.479
CARCHUNA	CARCHUNA	1.843
CARCHUNA	CHUCHA (LA)	113
CARCHUNA	PERLA DE ANDALUCIA (LA)	97
GARNATILLA (LA)	GARNATILLA (LA)	67
MOTRIL	MOTRIL	47.620
PUNTALON	PUNTALON	228
TORRENUEVA	TORRENUEVA	2.381
VARADERO (EL)	PLAYA GRANADA	63
VARADERO (EL)	VARADERO (EL)	3.039
VENTILLAS (LAS)	VENTILLAS (LAS)	116
DISEMINADOS	9	849

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

De ellos, Torrenueva está constituido en Entidad Local Menor, de las reconocidas en el artículo 3.2.a) de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y otros cuatro núcleos de población Calahonda, Carchuna, La Chucha y La Perla de Andalucía, se han constituido en Entidad Local Autónoma según Decreto 60/2005 de 1 de marzo de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía (BOJA 18 Marzo 2005).

Los diseminados son pequeños núcleos de viviendas en zonas no urbanas que no cuentan con los servicios esenciales, de alumbrado público, pavimentación de la vía pública y acerado, servicio de limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

De las ocho agrupaciones urbanas que forman el término municipal, sólo La Garnatilla se sitúa en zona topográficamente abrupta, desarrollándose el resto en los llanos, bien a pie de la ladera entre el mar y la montaña, como el caso de Motril, o al borde del Mar, como Calahonda, Torrenueva, El Varadero, o en medio del llano, como sucede con Puntalón y Carchuna.

2.1.2.- Características Demográficas.

A principios de siglo Motril contaba con una población de 18.508 habitantes, siendo tan solo superada por las concentraciones urbanas de la capital, con 75.570 habitantes, y de Loja con 19.143 habitantes. Hasta 1910 la población permaneció prácticamente inalterada, encontrando como factores determinantes de su estancamiento demográfico la proliferación de enfermedades de tipo vírico que afectaron fundamentalmente a la población infantil, elevando muy significativamente sus tasas de mortalidad, y la emigración a Hispanoamérica, motivada por la crisis del sector del cultivo de la caña de azúcar.

En la siguiente década, se atravesó por una fase regresiva, disminuyendo la población hasta situarse en 16.823 habitantes, debido a la continuidad del movimiento migratorio y la epidemia de gripe que se cernió sobre España en 1918.

En los quince años siguientes, entre 1920 y 1935, hubo un cierto crecimiento demográfico, debido al freno en la mortalidad infantil y el aumento de los índices de nupcialidad y natalidad. Todo ello elevó la población motrileña, que en 1936, en el preludio de la Guerra Civil, contaba con 21.000 habitantes.

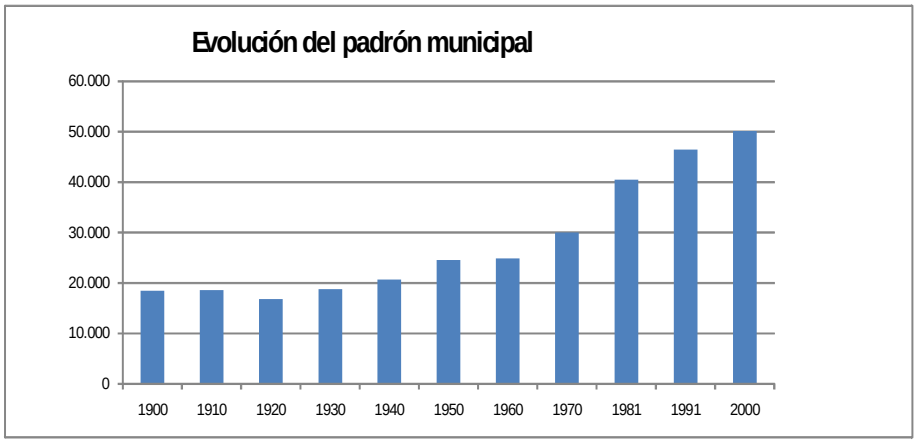
Entre mediados de los treinta y los cuarenta se produjo una importante regresión económica, motivada, en buena medida, por el conflicto civil. Desde entonces, una vez asentado el régimen franquista y hasta el giro de la política económica que produjo hasta finales de los cincuenta, la economía de la costa granadina atravesó un período de crecimiento moderado pero sostenido, apoyado en la expansión del cultivo y molturación de la caña. Siguiendo el curso del tímido progreso económico, pero sobre todo de los avances de la medicina, la población motrileña creció de forma apreciable a lo largo de esta etapa, hasta aproximarse a los 25.000 habitantes en 1960.

En ese año, Motril inició una etapa de crecimiento económico que se prolonga hasta nuestros días, a lo largo de la cual esa zona se ha convertido en el segundo núcleo más importante de la provincia de Granada; y la ciudad de Motril se ha erigido como la "capital" de la costa granadina. Esta expansión económica se ha visto reflejada en el movimiento de la población, que en la comarca costera creció a tasas muy superiores al del resto de la provincia y del conjunto nacional. Sin embargo, como ocurre en toda España, el período que comienza en 1960 no ha sido completamente lineal. Hasta 1975 el crecimiento fue muy intenso, coincidiendo con la etapa del desarrollo económico español. Entre 1975 y 1985 se estancaron las tasas de crecimiento a consecuencia de la crisis energética y desde 1985, tras el ingreso de España en la Comunidad Europea, se han vuelto a superar las tasas de crecimiento, coincidiendo con el desarrollo de la agricultura intensiva y el turismo.

TABLA 02: EVOLUCION DEL PADRÓN MUNICIPAL (AÑOS 1900 A 2000)

Evolución de la población

Año	Habitantes	Var. Interan.
1900	18.508	
1910	18.609	0,55%
1920	16.823	-9,60%
1930	18.797	11,73%
1940	20.745	10,36%
1950	24.592	18,54%
1960	24.911	1,30%
1970	30.053	20,64%
1981	40.506	34,78%
1991	46.500	14,80%
2000	50.172	7,90%
Incremento 1900-2000		171,08%



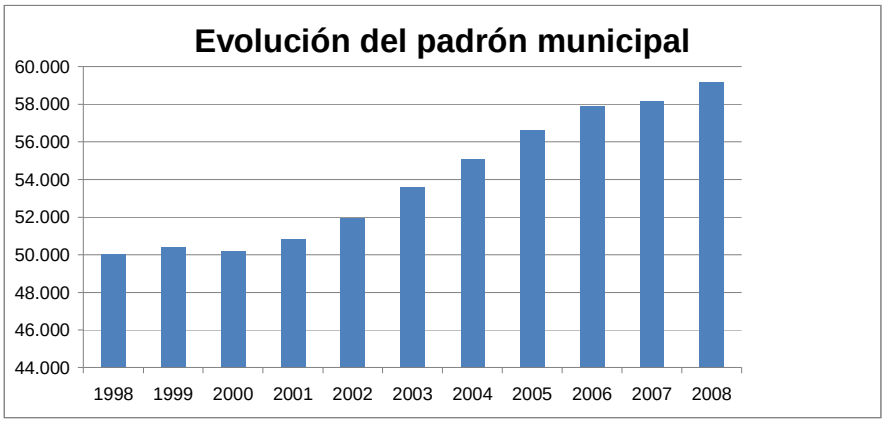
Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía. Elaboración Propia.

Como dijimos Motril cuenta a uno de enero de 2008 con 59.163 habitantes, con una densidad de población de 295 habitantes por kilómetro cuadrado, la evolución de los últimos años ha sido la siguiente.

TABLA 03. EVOLUCIÓN DEL PADRÓN MUNICIPAL (AÑOS 1996-2008)

Evolución de la población

Año	Habitantes	Var. Ineran.
1996	50.316	
1998	50.025	-0,58%
1999	50.398	0,75%
2000	50.172	-0,45%
2001	50.812	1,28%
2002	51.928	2,20%
2003	53.597	3,21%
2004	55.078	2,76%
2005	56.605	2,77%
2006	57.895	2,28%
2007	58.201	0,53%
2008	59.163	1,65%
Incremento 1998-2008		18,27%

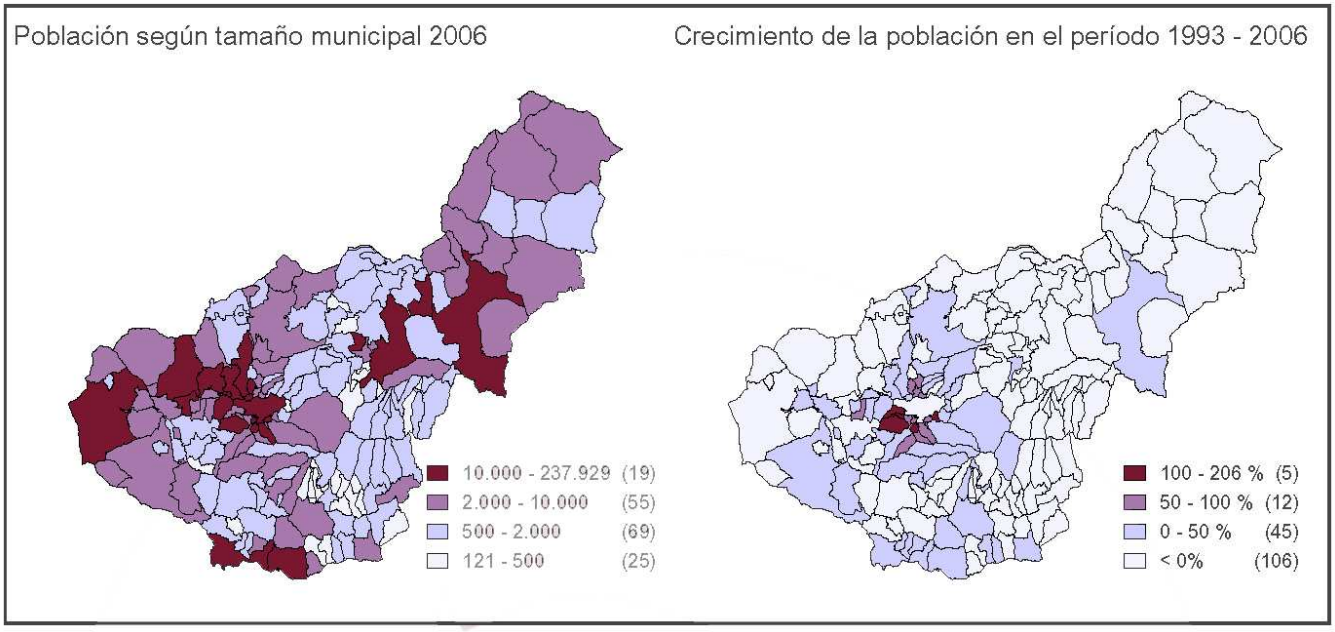


Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

Observamos un crecimiento ralentizado hasta el año 2001 que se acentúa desde dicho años con tasas de crecimiento interanual superiores al 2 por ciento desde entonces, aunque nunca han superado el 4 por ciento. Por lo que no estamos hablando de una evolución demográfica excesiva, como la de municipios cercanos como El Ejido y Roquetas, derivadas del empadronamiento de la población inmigrante.

No obstante Motril es la segunda ciudad de la provincia de Granada por número de habitantes, por detrás de la capital, y con unas tasas de crecimiento positivas, que sólo se encuentran por debajo de las poblaciones del cinturón metropolitano de la capital.

IMAGEN 02: COMPARATIVA DE LA POBLACIÓN SEGÚN TAMAÑO Y CRECIMIENTO EN LA PROVINCIA DE GRANADA

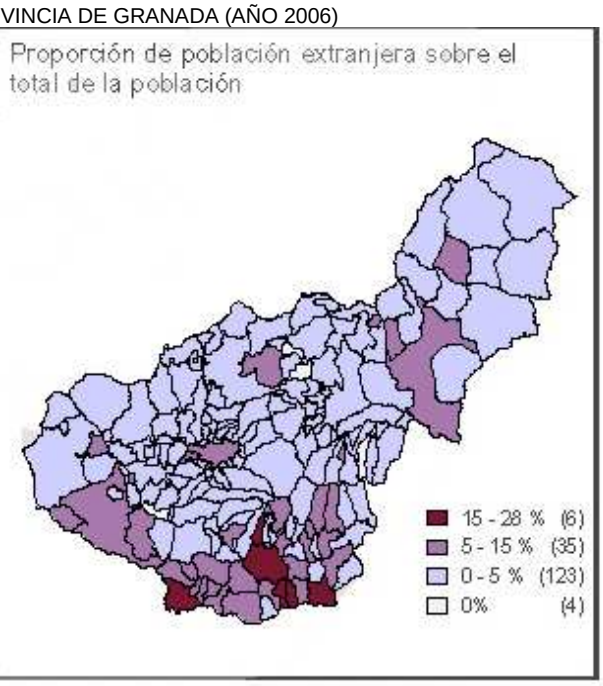


Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Aunque hemos dicho que la inmigración no ha sido un fenómeno determinante en la evolución demográfica motrileña, si es cierto que la población inmigrante representa el 8,1 por ciento del total. Lo cual no representa un porcentaje excesivo como podrían ser en municipios costeros de la provincia de Granada superiores al 15 por ciento, derivados de la población inmigrante dedicadas a la agricultura intensiva, o en algún caso al turismo estacional.

TABLA 04: COMPARATIVA DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN LA PROVINCIA DE GRANADA (AÑO 2006)

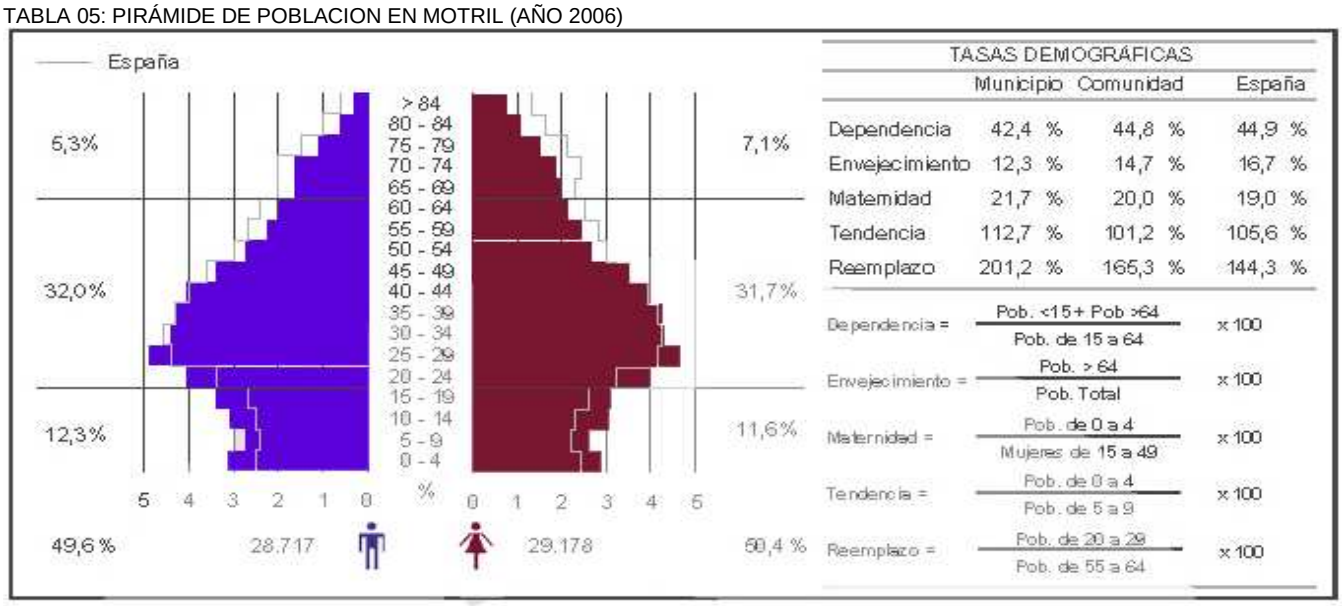
	Total		Hombres		Mujeres	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Total	4.687	8,1	2.485	4,3	2.212	3,8
Europa	*2.792*	*59,4*	*1.426*	*30,4*	*1.366*	*29,1*
Unión Europea	685	14,6	361	7,7	324	6,9
Reino Unido	114	2,4	53	1,1	61	1,3
Alemania	66	1,4	38	0,8	28	0,6
Francia	92	2,0	58	1,2	34	0,7
Resto Europa	2.107	44,9	1.065	22,7	1.042	22,2
Rumania	1.726	36,7	951	20,2	775	16,5
África	*634*	*13,5*	*390*	*8,3*	*244*	*5,2*
Marruecos	595	12,7	367	7,8	228	4,9
América	*1.204*	*25,6*	*628*	*13,4*	*576*	*12,3*
Colombia	239	5,1	122	2,6	117	2,5
Ecuador	230	4,9	131	2,8	99	2,1
Argentina	290	6,2	155	3,3	135	2,9
Asia	*67*	*1,4*	*41*	*0,9*	*26*	*0,6*
Resto países	*0*	*0,0*	*0*	*0,0*	*0*	*0,0*



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

En cuanto a la pirámide de población nos encontramos con una estructura joven con valores por debajo de la media en dependencia y envejecimiento, y por encima en maternidad, tendencia y reemplazo.

TABLA 05: PIRÁMIDE DE POBLACION EN MOTRIL (AÑO 2006)



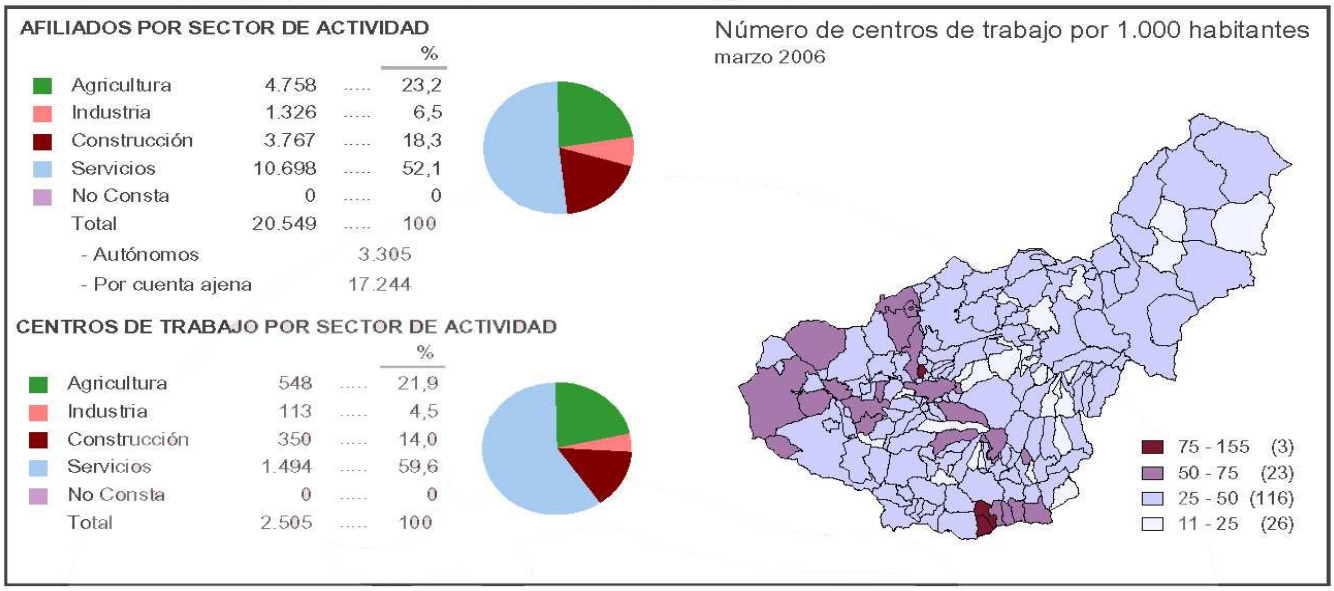
Fuente: Instituto Nacional de Estadística

2.1.3.- Características Socioeconómicas.

La estructura productiva motrileña ha experimentado, a lo largo del siglo XX, un proceso de terciarización similar al que se observa en el conjunto de economías desarrolladas, sobre todo desde la década de los sesenta. A principios del período, la economía de la costa granadina presentaba un marcado carácter agrario, donde la caña de azúcar se constituía en el principal cultivo. En nuestros días es mayoritaria la presencia de un sector servicios, con más de un 50 por ciento del sector de actividad tanto por trabajadores afiliados, como por centros de actividad, con un turismo en proceso de desarrollo y una actividad comercial muy diversificada, junto a la práctica de una agricultura mediterráneo-subtropical intensiva

Cabe destacar la presencia y convivencia de todos los sectores en un término municipal no muy extenso, sobre todo del sector servicios turísticos con el sector agricultura, lo que da cuenta de la diversidad del territorio motrileño.

TABLA 06: AFILIADOS Y CENTROS DE TRABAJO POR SECTOR DE ACTIVIDAD (Marzo de 2006)
Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Tesorería General de la Seguridad Social.



2.1.3.1.- Sector Agricultura.

La explotación agrícola ha sido históricamente el motor principal de crecimiento y evolución de la población, habiendo sufrido cambios a lo largo de los siglos para adaptarse a la coyuntura económica. La caña de azúcar aparece como monocultivo durante la dominación musulmana, alcanzando su máximo esplendor en el siglo XVI y desapareciendo durante el siglo XVII. En este siglo en las tierras altas aparecen las viñas y los almendros, no obstante es el algodón a finales del XVIII el monocultivo que sustituyó transitoriamente al de la caña y es en el siglo XIX, a partir de 1845, cuando definitivamente vuelve la caña de azúcar como monocultivo manteniéndose prácticamente hasta nuestros días

En los años cincuenta se produce el inicio de la mayor transformación de los cultivos, primero con los enarenados del erial de Carchuna y posteriormente con los cultivos forzados por extensión de los de Almería.

En los años ochenta, y gracias al clima subtropical de la costa granadina, se introdujo el cultivo de los frutales subtropicales, duplicándose entre 1985 y 1997 la superficie dedicada al cultivo de frutales carnosos.

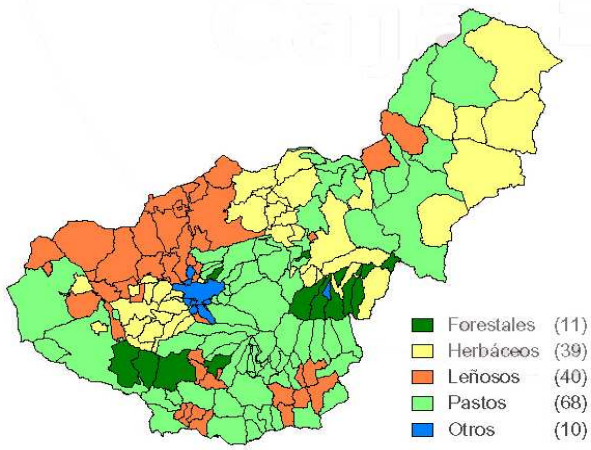
En la actualidad el sector agrícola está en progresión y en breve entrará en producción un porcentaje alto de suelo actualmente improductivo, mediante abancalamientos, para su transformación en invernaderos o frutales subtropicales, y todo ello por la disponibilidad de agua que supone la terminación y puesta en marcha de la presa de Rules, con una capacidad de 117 hectómetros cúbicos

TABLA 07: DISTRIBUCIÓN DE LA SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS EN MOTRIL (AÑO 2007)

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Fondo Español de Garantías Agrarias. Últimos datos disponibles 2007.

DISTRIBUCIÓN DE LA SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES

Superficie predominante en cada municipio



Usos	Hectáreas	%
HERBÁCEOS	**2.141,5**	**19,89**
Huerta	568,6	26,55
Invernaderos y similares	977,1	45,63
Tierras arables	595,8	27,82
LEÑOSOS	**2.693,5**	**25,02**
Cítricos	..	..
Asociación olivar - frutal	..	..
Olivar	79,6	2,96
Frutales	2.612,5	96,99
Frutos secos	..	..
Asociación frutos secos - olivar	..	..
Asociación viñedo - frutal	..	..
Viñedo	1,4	0,05
Asociación viñedo - olivar	..	..
Asociación frutos secos - viñedo	..	..
PASTOS	**2.725,0**	**25,31**
Pastizal	1.036,7	38,04
Pasto con arbolado	11,9	0,44
Pasto arbustivo	1.676,4	61,52
ESPECIES FORESTALES	**1.334,4**	**12,39**
OTROS ESPACIOS NO AGRÍCOLAS	**1.869,0**	**17,36**
SUPERFICIES ESPECIALES	**3,3**	**0,03**

DENOMINACIONES DE ORIGEN

Chirimoya de la Costa Tropical de Granada-Málaga
Miel de Granada
Caballa de Andalucía
Melva de Andalucía

2.1.3.2.- Sector Industria y Construcción.

Después de la desaparición de las factorías azucareras, la construcción del puerto y la implantación de la fábrica de papel han sido los dos grandes motores del sector industrial, provocando a su alrededor el nacimiento de otras industrias.

No obstante el sector industrial no ha consolidado un tejido empresarial que se configure como alternativa de producción y empleo a los sectores agrícola y de servicios. La industria motrileña está integrada por pequeños establecimientos y especializada en actividades con escaso potencial de crecimiento. Presentando las empresas del sector de la construcción unas características muy similares a las del sector industrial.

La actividad industrial al podemos agrupar en dos grandes áreas:

- Actividad ligada al puerto, que comprende la propia zona portuaria y la fábrica de papel, refinería de aceite, fabricación de asfaltos y almacenaje de productos petrolíferos.

- Actividad derivada de la propiamente urbana y de los cometidos del núcleo como centro de servicios y centro comarcal.

La primera es suma de la superficie portuaria y sus alrededores y la segunda, situada en los bordes este y oeste del núcleo urbano de Motril, en las conexiones con Málaga y Almería, formada por los polígonos de La Puchilla, Alborán, Algaidas y Vadillo.

El potencial del desarrollo industrial está pendiente de un déficit de infraestructuras, la terminación de las autovías y la ampliación del puerto, pueden hacer que despegue el sector industrial.

TABLA 08: AFILIADOS Y CENTROS DE TRABAJO DE LA INDUSTRIA Y CONSTRUCCIÓN EN MOTRIL

INDUSTRIA Y CONSTRUCCIÓN Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Tesorería General de la Seguridad Social.

	Afiliados		Centros de trabajo	
Industrias extractivas	49	1,0 %	6	1,3 %
Industrias manufactureras	1.085	21,3 %	103	22,2 %
Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	192	3,8 %	4	0,9 %
Construcción	3.767	74,0 %	350	75,6 %

2.1.3.3.- Sector Servicios.

Como dijimos el sector servicios ocupa más de la mitad de los centros de trabajo y trabajadores por sector de actividad. La importancia del mismo deriva tanto de la "capitalidad" comarcal motrileña como de gran número de centros prestadores de servicios públicos que se sitúan en el casco urbano.

TABLA 09: ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES Y EQUIPAMIENTO BÁSICO EN MOTRIL (AÑOS 2005 Y 2006)

ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES	2005	2006
Total	**1.097**	**1.122**
Comercio al por mayor e intermediarios	126	148
Comercio al por menor	971	976
Comercio al por menor de alimentación, bebidas y tabaco	**301**	**281**
Frutas, verduras y hortalizas	17	16
Carnes, despojos, huevos, aves, conejos, caza	23	17
Pescados y otros productos de la pesca	32	18
Pan, pastelería, confitería y productos lácteos	58	63
Vinos y bebidas de todas clases	0	0
Labores de tabaco y productos de fumador	52	50
Productos alimenticios y bebidas en general	119	117
Comercio al por menor de productos no alimenticios	**624**	**642**
Textil, confección, calzado y artículos de cuero	204	209
Productos farmacéuticos, droguería, perf. y cosmética	64	64
Equipamiento hogar, bricolage, constr. y saneamiento	133	132
Vehículos terrestres, accesorios y recambios	58	62
Combustible, carburantes y lubricantes	9	8
Bienes usados (muebles y enseres de uso doméstico)	1	1
Instrumentos musicales y accesorios	0	0
Otro comercio al por menor	155	166
Comercio al por menor mixto y otros	**46**	**53**
Grandes almacenes	0	0
Hipermercados	0	0
Almacenes Populares	2	2
Resto	44	51

EQUIPAMIENTO BÁSICO	2005	2006
Hoteles y moteles	1	2
Hostales y pensiones	10	10
Fondas y casas de huéspedes	2	2
Hoteles - apartamentos	0	0
Restaurantes	48	47
Cafeterías	3	4
Cafés y Bares	281	286
Bancos	7	7
Cajas de ahorro	26	28
Número de farmacias	24	25
Número de gasolineras	8	7
Locales de cine	1	0
Pantallas de cine	4	0

Fuente: CamerData

El sector turístico que se ha desarrollado con intensidad, si bien la pugna por los recursos naturales de la zona litoral (suelo, clima y agua), con otras actividades productivas, particularmente con la agricultura, han limitado de forma muy considerable sus posibilidades de expansión.

Actualmente su uso está localizado en los núcleos de Torrenueva, Calahonda, Carchuna, Playa de Poniente, y Playa Granada. El número de visitantes que en temporada turística acogen los cinco núcleos es aproximadamente de 50.000.

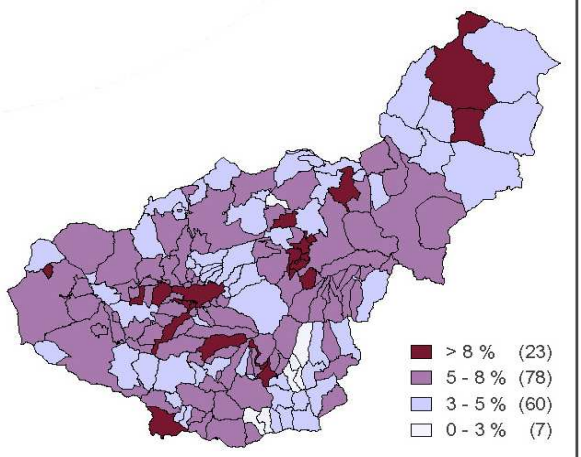
2.1.3.4.- Mercado de Trabajo.

Derivado del peso de los sectores productivos y de la población motrileña, la tasa de paro se sitúa en el 7,3 por ciento, algo por encima de la media nacional, en marzo del 2007.

TABLA 10: PARO REGISTRADO EN MOTRIL (31 de Marzo 2007)

	Municipio	Provincia	España
Población de 15 a 64 (1/1/2006)	40.647	598.307	30.849.177
(Pob 15-64) / (Pob total)	70,2 %	68,3 %	69,0 %
Afiliados a la S. Social (31/3/2006)	20.549	327.672	18.360.037
(Afiliados SS) / (Pob 15-64)	50,6 %	54,8 %	59,5 %
Paro registrado (31/3/2007)	2.947	43.690	2.052.412
(Paro reg) / (Pob 15-64)	7,3 %	7,3 %	6,7 %

Nota: A partir de 2005 los datos se han calculado con la nueva metodología SISPE. Estos datos no son comparables con años anteriores. (Ver metodología)



Fuente: INEM

Se observa una fuerte subida en el año 2006, y las perspectivas, teniendo en cuenta el peso del sector de la construcción, es otro importante incremento en el año 2008.

2.1.4.- Características tributarias.

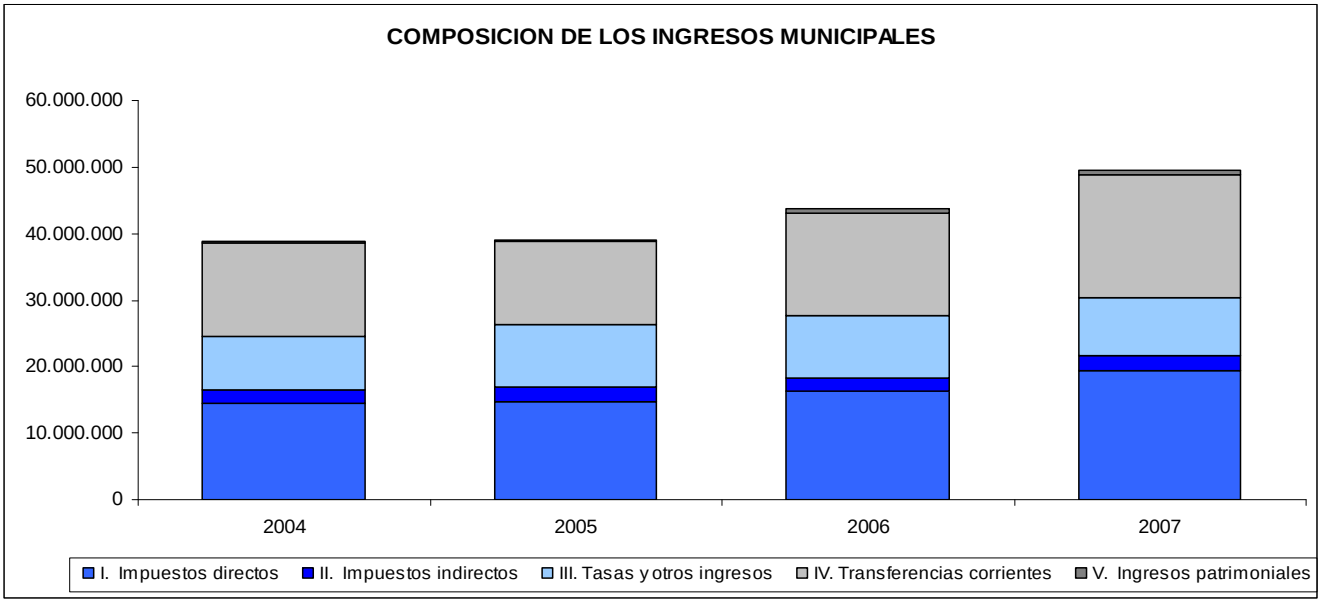
Para la consistencia del plan de mejora es importante señalar las características tributarias del municipio. Cuando hablamos de características tributarias lo hacemos en relación a la composición y variación de los ingresos municipales.

TABLA 11: INGRESOS CORRIENTES DEL AYUNTAMIENTO DE MOTRIL (AÑOS 2004/2007)

Ingresos corrientes (Euros)								
Capítulo Descripción	2004	% sobre el TOTAL	2005	% sobre el TOTAL	2006	% sobre el TOTAL	2007	% sobre el TOTAL
I. Impuestos directos	14.601.456	37,7%	14.785.980	38%	16.361.349	37%	19.446.569	39%
II. Impuestos indirectos	1.996.147	5,2%	2.227.524	6%	1.975.444	5%	2.252.100	5%
III. Tasas y otros ingresos	7.957.229	20,6%	9.251.720	24%	9.261.166	21%	8.533.096	17%
IV. Transferencias corrientes	14.028.638	36,2%	12.591.018	32%	15.558.895	36%	18.637.042	38%
V. Ingresos patrimoniales	118.921	0,3%	199.243	1%	489.301	1%	679.204	1%
Total	38.702.391		39.055.485		43.646.155		49.548.010	

Fuente: Liquidaciones del Presupuesto Municipal. Elaboración propia

GRÁFICO 01: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL AYUNTAMIENTO DE MOTRIL (AÑOS 2004/2007)



Fuente: Liquidaciones del Presupuesto Municipal. Elaboración propia

Los ingresos procedentes de los tributos municipales representan un 61 por ciento de los ingresos corrientes del municipio, lo que da cuenta de la importancia de los mismos, y de la dependencia de la organización municipal de su adecuada y puntual exacción. La misma se lleva a cabo directamente por el Ayuntamiento, tanto en su gestión, como en su recaudación. Las transferencias corrientes, que están conformadas mayoritariamente por la participación en los ingresos del estado, constituyen el 38 por ciento de los ingresos corrientes, por lo que representa una porción importante del gráfico representado. Por último una presencia casi testimonial de los ingresos patrimoniales que no llega al 1 por ciento de los ingresos corrientes. Lo cual denota una inadecuada gestión del patrimonio municipal.

2.1.4.1.- Impuestos Municipales.

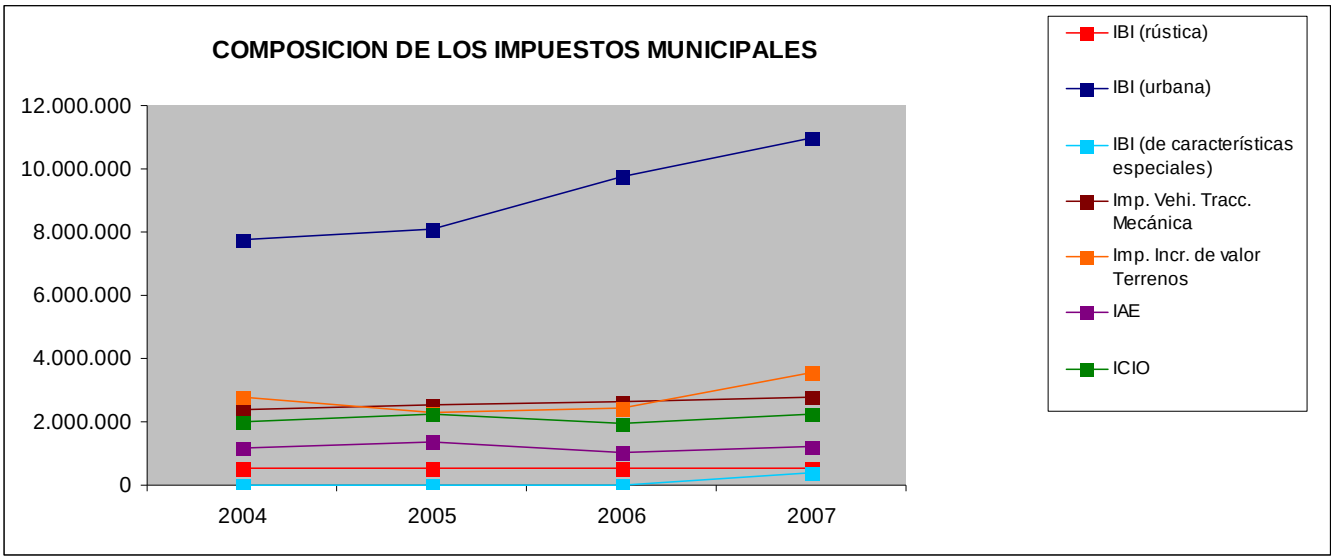
Desglosaremos la composición de los ingresos municipales. En primer lugar tenemos los impuestos municipales, es decir, impuesto sobre bienes inmuebles, sobre vehículos de tracción mecánica, sobre el incremento del valor de los terrenos, y sobre construcciones, instalaciones y obras, representan el 44 por ciento de los ingresos corrientes.

Dentro de los mismos podríamos señalar la relevancia del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, que en su triple versión de rústica, urbana y características especiales, se aproxima a los 12 millones de euros, con un 54.8 por ciento del total, seguido a gran distancia del Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana con 3,5 millones de euros y un 16.4 por ciento; el Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica con 2,7 millones de euros y un 12.7 por ciento; el Impuesto sobre construcciones con 2,2 millones de euros y un 10.4 por ciento; y, por último, el Impuesto sobre actividades económicas, en su versión residual con 1,2 millones de euros y un 5.7 por ciento.

TABLA 12: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS POR IMPUESTOS MUNICIPALES (AÑOS 2004/2007)

Ingresos del capítulo I y II Impuestos (euros)								
Descripción	2004	% sobre el TOTAL	2005	% sobre el TOTAL	2006	% sobre el TOTAL	2007	% sobre el TOTAL
IBI (rústica)	524.712	3,16%	532.149	3,1%	521.066	2,8%	534.094	2,5%
IBI (urbana)	7.772.626	46,83%	8.075.114	47,5%	9.757.341	53,2%	10.989.934	50,6%
IBI (de características especiales)	-	0,00%	-	0,0%	-	0,0%	371.977	1,7%
Imp. Vehi. Tracc. Mecánica	2.369.402	14,28%	2.539.386	14,9%	2.622.306	14,3%	2.763.315	12,7%
Imp. Incr. de valor Terrenos	2.784.022	16,77%	2.291.195	13,5%	2.420.691	13,2%	3.553.220	16,4%
IAE	1.150.694	6,93%	1.348.136	7,9%	1.039.944	5,7%	1.234.030	5,7%
ICIO	1.995.058	12,0%	2.226.595	13,1%	1.974.489	10,8%	2.251.092	10,4%
Cotos de caza y pesca	1.089	0,0%	930	0,0%	955	0,0%	1.008	0,0%
Total	16.597.603		17.013.504		18.336.793		21.698.668	

GRÁFICO 02: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS POR IMPUESTOS MUNICIPALES (AÑOS 2004/2007)



Fuente: Liquidaciones del Presupuesto Municipal. Elaboración propia.

2.1.4.2.- Tasas, Precios Públicos y Otros ingresos municipales.

En cuanto al capítulo tres de los ingresos municipales, tasas y otros ingresos, señalaremos en primer lugar que el grueso de los ingresos están compuestos por las tasas, por prestación de servicios o por la ocupación de la vía pública, y en segundo lugar la poca relevancia de otros ingresos en los que están recogidos los derivados de las sanciones de tráfico, cuyo peso en otros ayuntamientos es mucho más importante.

TABLA 13: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DEL CAPÍTULO III (AÑOS 2004/2007)

Ingresos del capítulo III de Tasas y otros ingresos (Euros)								
Descripción	2004	% sobre el TOTAL	2005	% sobre el TOTAL	2006	% sobre el TOTAL	2007	% sobre el TOTAL
Ventas	5.928	0,1%	16.749	0,2%	3.277	0,0%	4.552	0,1%
Tasas	6.272.529	78,8%	6.757.299	73,0%	7.552.068	81,5%	7.099.910	83,2%
Precios Públicos Prest. de serv.	113.588	1,4%	127.278	1,4%	112.163	1,2%	164.363	1,9%
Contribuciones especiales	148.588	1,9%	-	0,0%	29.022	0,3%	41.867	0,5%
Reintegros	12.004	0,2%	679.319	7,3%	64.456	0,7%	27.712	0,3%
Otros ingresos	1.404.592	17,7%	1.671.074	18,1%	1.500.180	16,2%	1.194.692	14,0%
Total	7.957.229		9.251.720		9.261.166		8.533.096	

Fuente: Liquidaciones del Presupuesto Municipal. Elaboración propia.

Por la importancia del capítulo de tasas, haremos un desglose de las mismas destacando la importancia de las tasas por recogida y eliminación de residuos sólidos tanto domésticos como industriales que hacen el 46.5 por ciento de la totalidad de las tasas; y la de licencias urbanísticas con un 14.6 por ciento.

En un segundo escalón situaríamos los ingresos derivados de las tasas por la prestación de los servicios de estacionamiento regulado de vehículos e instalaciones deportivas y las ocupaciones de vía pública del 1,5 por ciento, y con materiales de construcción.

El resto de los ingresos derivados de tasas y precios públicos son cantidades pequeñas que derivan de la prestación de servicios no masivos.

TABLA 14: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS POR TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS (AÑOS 2004/2007)

Ingresos por Tasas (Euros)								
Descripción	2004	% sobre el TOTAL	2005	% sobre el TOTAL	2006	% sobre el TOTAL	2007	% sobre el TOTAL
Expedición de documentos	30.651	0,5%	38.110	0,6%	47.162	0,6%	54.902	0,8%
Derechos de examen	23.860	0,4%	20.657	0,3%	16.460	0,2%	15.264	0,2%
Extinción y prevención de incendios	58.943	0,9%	42.095	0,6%	21.460	0,3%	28.523	0,4%
Cementerios	96.395	1,5%	117.856	1,7%	117.512	1,6%	117.463	1,7%
Estacionamiento de vehículos	415.701	6,6%	460.626	6,8%	468.057	6,2%	468.314	6,6%
Servicio de ayuda a domicilio	1.417	0,0%	6.734	0,1%	4.591	0,1%	-	0,0%
Transportes urbanos	1.500	0,0%	1.347	0,0%	2.331	0,0%	2.211	0,0%
Recogida de vehículos de la vía pública	53.220	0,8%	56.346	0,8%	90.741	1,2%	91.849	1,3%
Instalaciones deportivas	350.437	5,6%	371.722	5,5%	415.048	5,5%	437.855	6,2%
Servicio de teleasistencia	-	0,0%	1.130	0,0%	1.154	0,0%	-	0,0%
Control animal	1.985	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%
Utilización de escudo municipal	9.473	0,2%	6.037	0,1%	8.422	0,1%	10.920	0,2%
Utilización de edificios municipales	4.769	0,1%	6.057	0,1%	9.232	0,1%	9.418	0,1%
Licencias autotaxi y vehículos	2.696	0,0%	1.792	0,0%	432	0,0%	3.745	0,1%
Lonjas y mercados	33.705	0,5%	31.314	0,5%	32.100	0,4%	43.329	0,6%
Licencia apertura establecimientos	186.931	3,0%	153.546	2,3%	130.478	1,7%	154.250	2,2%
Ocupación vía pública mesas y sillas	83.731	1,3%	64.423	1,0%	71.063	0,9%	74.147	1,0%
Ocupación Vía pública quioscos	39.178	0,6%	24.728	0,4%	23.088	0,3%	37.560	0,5%
Ocupación vía pública puestos y barracas	111.769	1,8%	76.613	1,1%	66.434	0,9%	54.291	0,8%
Ocupación suelo, subsuelo y vuelo	393.724	6,3%	500.312	7,4%	542.537	7,2%	509.139	7,2%
Anuncios en boletines	3.128	0,0%	2.624	0,0%	22.421	0,3%	10.279	0,1%
Licencias Urbanísticas	1.238.877	19,8%	1.473.838	21,8%	1.862.523	24,7%	1.035.971	14,6%
Recogida de basura industrial	1.159.013	18,5%	1.114.583	16,5%	1.274.213	16,9%	1.546.790	21,8%
Cédula de primera ocupación	225.250	3,6%	272.263	4,0%	253.689	3,4%	278.677	3,9%
Recogida de basuras domésticas	1.447.128	23,1%	1.565.446	23,2%	1.668.886	22,1%	1.753.863	24,7%
Vallas, andamios y materiales de contruc	207.681	3,3%	244.428	3,6%	280.280	3,7%	220.159	3,1%
Entrada de vehículos a edificios	81.474	1,3%	91.329	1,4%	104.259	1,4%	121.081	1,7%
Reservas de espacio en la vía pública	7.515	0,1%	10.980	0,2%	16.847	0,2%	18.574	0,3%
Calicatas y zanjas	2.377	0,0%	364	0,0%	647	0,0%	1.336	0,0%
Total	6.272.529		6.757.299		7.552.068		7.099.910	

Fuente: Liquidaciones del Presupuesto Municipal. Elaboración propia.

2.1.4.3.- Características catastrales.

Por su importancia dentro de la estructura tributaria municipal, encontramos importante hacer una referencia especial a la estructura catastral del municipio de Motril.

De los datos de la Dirección General del Catastro observamos como en el año 2006 se realiza una nueva valoración colectiva de los bienes inmuebles, derivada de una parte del transcurso de 9 años desde la última valoración colectiva, y de otra de la aprobación en el 2004 de un nuevo Plan General de Ordenación Urbana del término municipal.

De la misma observamos como el valor catastral total se triplica, no obstante por la aplicación del mecanismo de la base liquidable el valor catastral sólo se incrementa a 1.714.189 euros. Asimismo el Ayuntamiento de Motril, en atención a las presiones sociales que provocaron la notificación de los nuevos valores catastrales bajó el tipo de gravamen de un 0,75 a un 0,58 por ciento.

TABLA 15: SUELO URBANO EN MOTRIL (AÑOS 2005 A 2007)

SUELO URBANO	2005	2006	2007
Año de la última valoración	1997	2006	2006
Parcelas urbanas	14.549	14.377	14.546
Superficie de las parcelas urbanas	1.292,38	1.143,55	1.216,02
Bienes inmuebles	46.911	49.296	51.200
Valor catastral de la construcción		1.163.637,59	1.258.726,26
Valor catastral del suelo		2.598.305,93	2.706.609,31
Valor catastral total	1.228.070,00	3.761.943,52	3.965.335,57

Fuente: Estadísticas de la Dirección General del Catastro. Elaboración propia

TABLA 16: E IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES DE NATURALEZA URBANA EN MOTRIL (AÑOS 2005 A 2007)

IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES URBANA	2005	2006	2007
Recibos	46.908	47.577	45.775
Base imponible	1.228.070		3.965.336
Base liquidable	1.228.070		1.714.189
Tipo de gravamen	0,75		0,58
Cuota íntegra	9.210.528		12.856.416
Cuota líquida	8.842.107		12.342.159

Fuente: Estadísticas de la Dirección General del Catastro. Elaboración propia

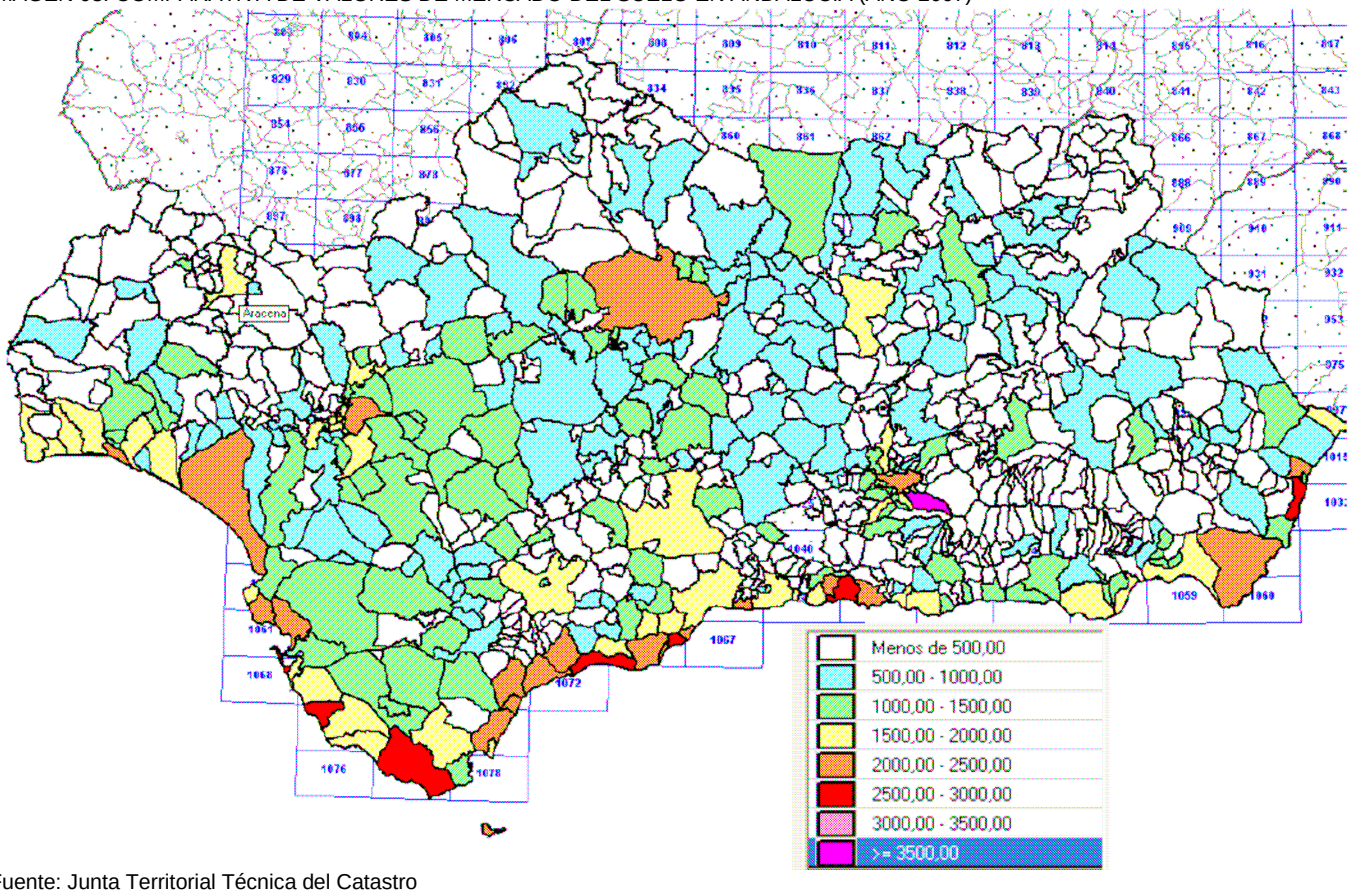
A pesar de la polémica social que provocó la nueva valoración catastral, según datos de la Junta Territorial Técnica del Catastro, los valores medios de mercado del residencial colectivo de Motril se sitúan en 1.800,03 euros, lo que se sitúa en un estrato medio/bajo en el litoral andaluz. Y el valor catastral medio está situado en 731,97 euros, es decir en el 40,66 por ciento del valor de mercado, por lo tanto, dentro de los ratios establecidos por las normas técnicas de valoración y la legislación sobre catastro inmobiliario.

TABLA 17: COMPARATIVA ENTRE VALORES CATASTRALES Y TASACIONES EXTERNAS EN CIUDADES DE ANDALUCÍA (AÑO 2007)

Anexo 8a	COMPARACION VALORES CATASTRALES 2007 Y TASACIONES EXTERNAS (Otras Ciudades 1)															
Provincia	Datos 2007 por Ciudades	Nº Bienes Inmuebles Urbanos	Año Ult. Val. Colect.	VALORACIONES CATASTRALES						Fuente: MFVIV (4º trim. 07)						
				RESIDENCIAL COLECTIVO GLOBAL			RESIDEN. COLECTIVO NUEVO (<5años)			RESIDENCIAL COLECTIVO GLOBAL			RESID. COLECTIVO NUEVO (<2años)			
				Nº DE VIVIENDAS	SUP. CONS.	V.CAT.GLOBAL €/m2	Nº DE VIVIENDAS	SUP. CONS.	V.CAT OBRA NUEVA €/m2	Nº DE TASAC.	TAS.EX.GLOBAL €/m2	V.CAT/ TAS.EX.	Nº DE TASAC.	TAS.EX.<2años €/m2	V.CAT/ TAS.EX.	S
MALAGA	MARBELLA	159.245	1988	69.433	164	349,55	11.391	212	366,62	661	2.900,4	12,05%	116	3.486,5	10,52%	
CADIZ	JEREZ DE LA FRONTERA	103.230	2006	49.123	103	783,13	5.329	131	898,16	817	1.739,5	45,02%	336	1.993,6	45,05%	
MALAGA	FUENGIROLA	68.910	2005	38.650	100	951,31	5.889	99	791,39	480	2.569,0	37,03%	279	2.716,0	29,14%	
MALAGA	MIJAS	65.814	2004	28.188	107	712,17	7.754	118	712,46	882	2.507,6	28,40%	556	2.616,4	27,23%	
SEVILLA	DOS HERMANAS	62.153	2006	22.941	101	602,63	4.026	120	653,64	717	1.957,0	30,79%	360	2.115,4	30,90%	
ALMERIA	ROQUETAS DE MAR	61.317	1998	27.038	98	248,51	7.855	97	250,66	714	1.825,6	13,61%	441	1.925,8	13,02%	
CADIZ	ALGECIRAS	61.220	2000	28.405	103	270,37	2.650	106	330,11	662	1.758,7	15,37%	371	1.984,6	16,63%	
MALAGA	TORREMOLINOS	60.732	2002	31.919	92	466,68	2.771	122	508,50	320	2.563,6	18,20%	83	2.723,2	18,67%	
MALAGA	ESTEPONA	59.307	2006	29.336	119	1.222,11	8.071	137	1.249,27	511	2.722,7	44,89%	274	2.972,7	42,02%	
MALAGA	BENALMADENA	58.516	2005	31.590	99	1.101,95	6.519	117	1.116,74	467	2.507,1	43,95%	209	2.424,3	46,15%	
MALAGA	VELEZ-MALAGA	57.874	2006	25.481	100	1.029,98	3.631	118	948,70	442	2.276,2	45,25%	250	2.549,9	37,21%	
CADIZ	PUERTO DE SANTA MARIA,EL	56.965	1994	27.085	89	384,16	2.438	110	377,30	281	2.190,7	17,54%	64	2.579,5	14,63%	
CADIZ	CHICLANA DE LA FRONTERA	52.185	2006	10.480	93	929,68	1.174	92	994,01	345	2.154,7	43,15%	157	2.448,2	40,60%	
GRANADA	MOTRIL	51.448	2005	22.612	101	731,97	3.381	111	858,16	308	1.800,3	40,66%	149	1.825,7	47,00%	
CADIZ	SAN FERNANDO	50.460	1999	28.109	99	236,02	2.775	114	285,12	339	1.953,2	12,08%	91	2.364,6	12,06%	
ALMERIA	EJIDO,EL	45.273	2004	14.630	110	475,14	3.237	103	516,64	406	1.701,5	27,92%	212	1.872,4	27,59%	
GRANADA	ALMUÑECAR	39.633	1997	18.527	85	289,73	399	96	327,99							
JAEN	LINARES	38.284	2002	17.367	108	235,28	1.611	113	320,38	234	1.379,1	17,06%	51	1.572,8	20,37%	
SEVILLA	ALCALA DE GUADAIRA	37.152	1995	12.334	107	245,69	2.110	132	286,94	379	1.803,5	13,62%	182	2.006,1	14,30%	
CADIZ	SANLUCAR DE BARRAMEDA	36.226	1999	13.985	96	244,62	2.729	101	255,95	270	2.073,6	11,80%	144	2.281,2	11,22%	
CADIZ	ROTA	33.507	1998	15.545	97	293,04	1.735	119	297,58	129	2.420,6	12,11%	33	2.905,7	10,24%	
CADIZ	LINEA DE LA CONCEPCION,LA	32.074	2001	13.950	97	254,19	673	111	319,78	278	1.931,1	13,16%	90	2.524,1	12,67%	
MALAGA	RINCON DE LA VICTORIA	29.582	1999	13.114	103	286,85	2.466	117	311,91	301	2.290,5	12,52%	178	2.293,6	13,60%	
CORDOBA	LUCENA	29.299	2000	10.211	110	301,25	1.921	111	315,27	115	1.539,2	19,57%	38	1.748,4	18,03%	
MALAGA	ANTEQUERA	27.872	2001	8.531	116	254,14	1.371	128	284,14	142	1.887,2	13,47%	75	2.063,2	13,77%	
JAEN	UBEDA	26.205	1999	10.082	122	216,33	1.215	124	254,03	144	1.433,0	15,10%	64	1.592,3	15,95%	
SEVILLA	UTRERA	25.288	2002	6.880	101	286,07	1.282	128	329,98	176	1.483,0	19,29%	85	1.560,9	21,14%	
JAEN	ANDUJAR	24.975	1997	11.450	116	250,41	1.061	126	317,51	116	1.219,2	20,54%				
SEVILLA	ECIJA	23.857	2005	10.006	105	384,29	1.589	123	430,00	61	1.334,1	28,81%	45	1.448,3	29,69%	
MALAGA	RONDA	23.770	1998	9.951	98	245,09	1.150	112	274,60	175	1.614,3	13,51%	93	1.927,8	14,24%	
MALAGA	TORROX	23.475	2000	10.939	82	370,11	2.150	88	376,03							
HUELVA	ISLA CRISTINA	22.815	1997	10.230	93	279,16	1.227	88	316,86							
HUELVA	PUNTA UMBRIA	20.889	1995	11.765	86	322,51	652	81	354,10							
SEVILLA	MAIRENA DEL ALJARAFE	20.404	2001	7.938	103	314,32	1.785	114	329,23	319	1.904,0	16,51%	181	1.970,2	16,71%	

Fuente: Junta Territorial Técnica del Catastro

IMAGEN 03: COMPARATIVA DE VALORES DE MERCADO DEL SUELO EN ANDALUCÍA (AÑO 2007)



Fuente: Junta Territorial Técnica del Catastro

2.2.- CARACTERÍSTICAS DE LA ORGANIZACIÓN.

Una vez estudiado el contexto de la ciudad de Motril, analizaremos la organización municipal, para ello trataremos en primer lugar la estructura política del Ayuntamiento de Motril, y seguiremos con la estructura administrativa, para finalmente centrarnos en la estructura de la Concejalía de Economía y Hacienda y la ubicación en la misma del área de mejora.

2.2.1.- Estructura política del Ayuntamiento de Motril.

En sesión celebrada por el Pleno del Ayuntamiento, el 27 de febrero de 1997, se acordó la aprobación definitiva, del Reglamento Municipal de Organización y Funcionamiento del Ayuntamiento de Motril (ROF). En dicho documento se establece la estructura organizativa de la Corporación Municipal.

En el Título primero del ROF establece que los órganos de gobierno del Ayuntamiento de Motril son **el Alcalde, el Pleno, la Comisión de Gobierno, los Tenientes de Alcalde, los Delegados de Área y los Concejales Delegados**.

Según el Título segundo del Reglamento, establece como órganos políticos complementarios **la Junta de Portavoces y los Grupos Municipales;** y como órganos complementarios de asesoramiento y control, **las Comisiones Informativas y la Comisión Especial de Cuentas**.

2.2.1.1.- Órganos de Gobierno:

El Alcalde

De acuerdo con el ROF, el Alcalde es el Presidente de la Corporación y le corresponde dirigir el Gobierno y la Administración Municipal.

El Pleno

El Pleno se compone de un total de 25 miembros, con la siguiente composición:

	PP	12 concejales
	PSOE	9 concejales
	Coalicción PA PAI-CC	2 concejales
	IU	2 concejales

La Junta de Gobierno Local

La Comisión de Gobierno (actualmente Junta de Gobierno Local) se integra por el Alcalde y número de Concejales no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquél, dando cuenta al Pleno.

Los Tenientes de Alcalde

Corresponde a los Tenientes de Alcalde sustituir en sus funciones y por el orden de su nombramiento, al Alcalde, en los casos de ausencia, enfermedad o impedimento de éste. Actualmente, los Tenientes de Alcalde son los siguientes:

Primer teniente del alcalde	PA
Segundo teniente de alcalde	PP
Tercer teniente de alcalde	PAI CC
Cuarto teniente de alcalde	PP

Los Delegados de Área

El Alcalde podrá delegar de forma genérica sus atribuciones en los Tenientes de Alcalde o Concejales de la Comisión de Gobierno, confiriéndoles la consideración de Delegados de Área, sin más limitaciones que las establecidas en la LRBRL respecto a las facultades delegadas.

En la actualidad, no existen delegados de área en la Corporación municipal. A nuestro juicio, debido a la necesidad de articular políticas públicas más transversales, esta figura debería ser utilizada, nombrando varios Delegados de Área que controlaran la actividad municipal y fueran coordinados por el Alcalde.

Los Concejales Delegados

Los Concejales Delegados son aquellos corporativos que ostentan algunas de las delegaciones para cometidos específicos que el Alcalde puede conferir legalmente.

El Alcade por Decreto de 18/06/2007 delegó las competencias en materia de medio ambiente, salud y consumo, deportes, urbanismo, obras públicas y promoción de vivienda, turismo, pueblos anejos y agricultura, economía e interior, formación y empleo, nuevas tecnologías, juventud, cultura y fiestas, acción social y comunicación, inmigración, relaciones institucionales, servicios de mantenimiento, fomento para el desarrollo, mujer, participación ciudadana y educación.

2.2.1.2.- Órganos políticos complementarios.

Las Juntas de Portavoces

La Junta de Portavoces estará constituida por el Alcalde y los Portavoces de los distintos grupos políticos en que se agrupen los concejales componentes del Pleno, asistida por el Secretario General de la Corporación. A sus sesiones podrán asistir los Portavoces Adjuntos de los Grupos Municipales.

Grupos Municipales

Los Concejales se constituirán en Grupos Municipales, entendiendo por tales aquellas unidades políticas constituidas, exclusivamente, por Concejales pertenecientes a una misma lista electoral y que, mediante presencia proporcional, instrumentan su participación en los órganos.

Actualmente, existen 4 grupos municipales, que son los siguientes:

Partido Popular

PSOE

Partido Andalucista PAI-CC

IU-CA

2.2.1.3.- Órganos complementarios de asesoramiento y control

Según el ROF se crean como órganos complementarios del Pleno las **Comisiones Informativas**. Según acuerdo plenario de 18/06/2007, existen:

Comision de Desarrollo y Ordenación Territorial.

Comision de Economía e Interior, Empleo y Seguimiento de la gestión municipal.

Comisión Informativa de Acción Social, y Política Educativa y Cultural.

La **Comisión Especial de Cuentas**, de existencia preceptiva, es una Comisión informativa de carácter especial, a la que le corresponde el examen, estudio e informe de la Cuenta General de Presupuesto y de la Cuenta de Administración del Patrimonio.

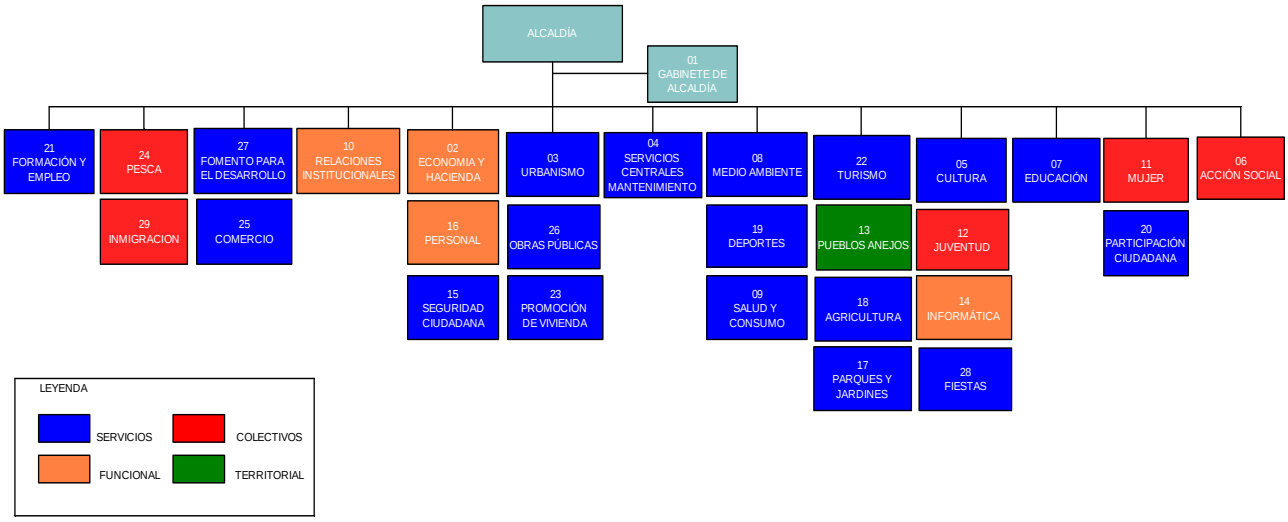
2.2.2.- Estructura administrativa del Ayuntamiento de Motril.

Según la distribución orgánica del presupuesto, en el Ayuntamiento de Motril podemos distinguir 29 áreas municipales:

01 Gobierno Municipal
02 Economía y Hacienda
03 Urbanismo
04 Servicios Centrales de Mantenimiento
05 Cultura
06 Acción Social
07 Educación
08 Medio Ambiente
09 Salud y Consumo
10 Relaciones Institucionales
11 Mujer
12 Juventud
13 Pueblos Anejos
14 Informática
15 Seguridad Ciudadana
16 Personal
17 Parques y Jardines
18 Agricultura
19 Deportes
20 Participación Ciudadana
21 Formación y Empleo
22 Turismo
23 Promoción de la Vivienda
24 Pesca
25 Comercio
26 Obras Públicas
27 Fomento para el Desarrollo
28 Fiestas
29 Inmigración

Estas 29 áreas municipales, a consecuencia de la delegación de competencias realizadas por la Alcaldía, se han agrupado en 13 áreas de gobierno o concejalías, a las que se atribuye la gestión municipal, según la siguiente distribución

ORGANIGRAMA 01: DISTRIBUCIÓN ORGÁNICA DEL AYUNTAMIENTO DE MOTRIL (AÑO 2006)



Fuente: Decreto de delegación de funciones y estructura orgánica del Presupuesto Municipal. Elaboración propia

Nos encontramos ante una organización administrativa típicamente burocrática o weberiana, por sus valores jerárquicos, de meritocracia y de carrera administrativa.

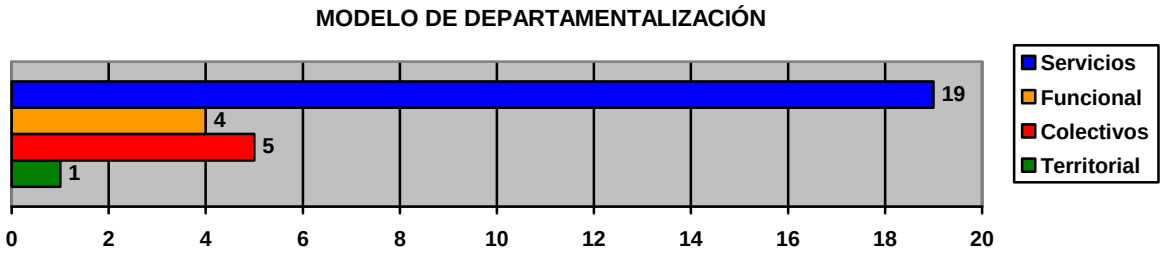
La jerarquía existe desde el ámbito político, ya que los concejales son cabeza de la organización administrativa de sus concejalías, olvidándose en gran parte de su rol político y asumiendo un rol esencialmente técnico. Por el contrario la jerarquía dentro del ámbito puramente administrativo, especialmente por debajo del nivel de jefaturas de servicio, se pierde en gran parte por la existencia de una fuerte organización informal.

Asimismo, es una organización con rasgos tayloristas, puesto que, como veremos, su organización está definida mayoritariamente por la prestación de servicios, los que se ofrecen de manera muy normalizada a un gran número de usuarios. Este tipo de organización produce servicios de manera eficaz, aunque menos eficientemente.

Se trata de una organización mecánica, es decir, fordista y rígida, enmarcada en un entorno estable. A pesar de un entorno social cambiante, la organización no ha tenido necesidad de evolucionar, ofreciendo una respuesta doblemente mecánica por lo burocrática y fordista.

Como se observa en la distribución orgánica del presupuesto, nos encontramos ante un **modelo de departamentalización mixta**, con predominio de la división por servicios y funcional, pero a la que no le faltan concejalías destinadas a la satisfacción de colectivos de ciudadanos, y surge una organización de tipo territorial en la concejalía de pueblos anejos, esta concejalía conlleva gasto de mantenimiento, fiestas, actividades, y provoca un abandono de la concepción taylorista de la administración, y así se abandonan las economías de escala, asumiéndose una menor eficacia en al prestación de servicios y una mayor eficiencia para los ciudadanos de estos núcleos de población.

GRÁFICO 03: MODELO DE DEPARTAMENTALIZACIÓN EN EL AYUNTAMIENTO DE MOTRIL (AÑO 2006)

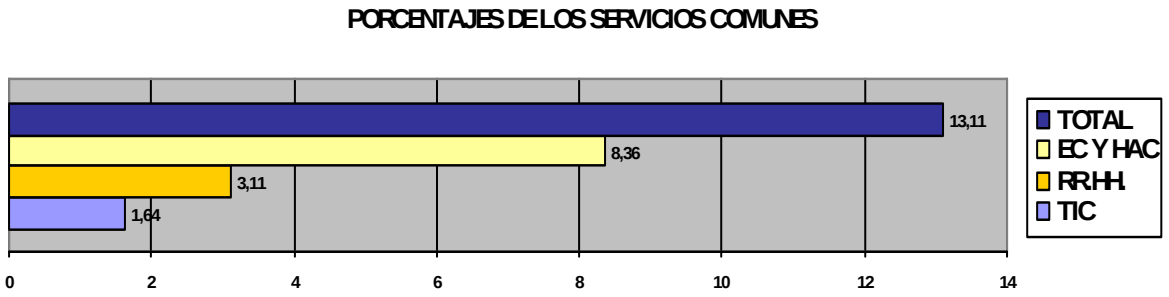


Fuente: Elaboración propia

Los servicios comunes, Economía y Hacienda, Recursos Humanos (Interior) y TIC (Nuevas Tecnologías), tienen la ventaja de liberar a los demás servicios de tareas que no les son propias, favoreciendo economías

de escala. Asimismo no se cae en la desnaturalización del modelo puesto que representan los siguientes porcentajes en los gastos de personal.

GRÁFICO 04: PORCENTAJE DE LOS SERVICIOS COMUNES RESPECTO AL RESTO DE LA ORGANIZACIÓN (AÑO 2008)



Fuente: Presupuesto General del Ayuntamiento de Motril para el 2008. Elaboración propia.

Por lo que no se está por encima del ratio del 20%, que implicaría que estos servicios consumen mucho más personal que el resto de servicios, por su tendencia a la inflación orgánica.

2.2.3.- La estructura organizativa de Economía y Hacienda.

Dentro de una de las concejalías, Economía, Interior y Seguridad Ciudadana, se encuentran los Servicios de Economía y Hacienda.

La tipología de la organización administrativa del Ayuntamiento, como dijimos, sigue un modelo burocrático clásico, donde siguiendo el esquema de Mintzberg existe una cúpula estratégica, compuesta por el concejal, habilitados estatales y jefes de servicio; un nivel intermedio, compuesto por jefes de sección y de negociado, y un núcleo de operaciones, compuesto por administrativos, delineantes, auxiliares administrativos y operadores-grabadores.

GRÁFICO 05: PIRÁMIDE DE MINTZBERG EN EL ÁREA DE ECONOMÍA Y HACIENDA DEL AYUNTAMIENTO DE MOTRIL

Fuente: Mintzberg, Henry. Elaboración propia.

El número más importante de efectivos está en el núcleo de operaciones con 26 unidades, seguido de cerca por la línea media con 19 efectivos, y a bastante distancia de una cúpula estratégica con 5 efectivos.La tecnoestructura es relevante, por el peso de los contratos de notificaciones y de asesoramiento; y el staff o apoyo algo menos por el poco peso que podría tener la limpieza de oficinas

Para hacer un análisis de la estructura organizativa de Economía y Hacienda empezaremos por señalar su organigrama, continuaremos como se han repartido las tareas en el mismo, para detenernos en la parte de

la organización que se encarga de la gestión, inspección y recaudación de los tributos y demás ingresos de derecho público que le corresponden al Ayuntamiento de Motril., que es área de mejora.

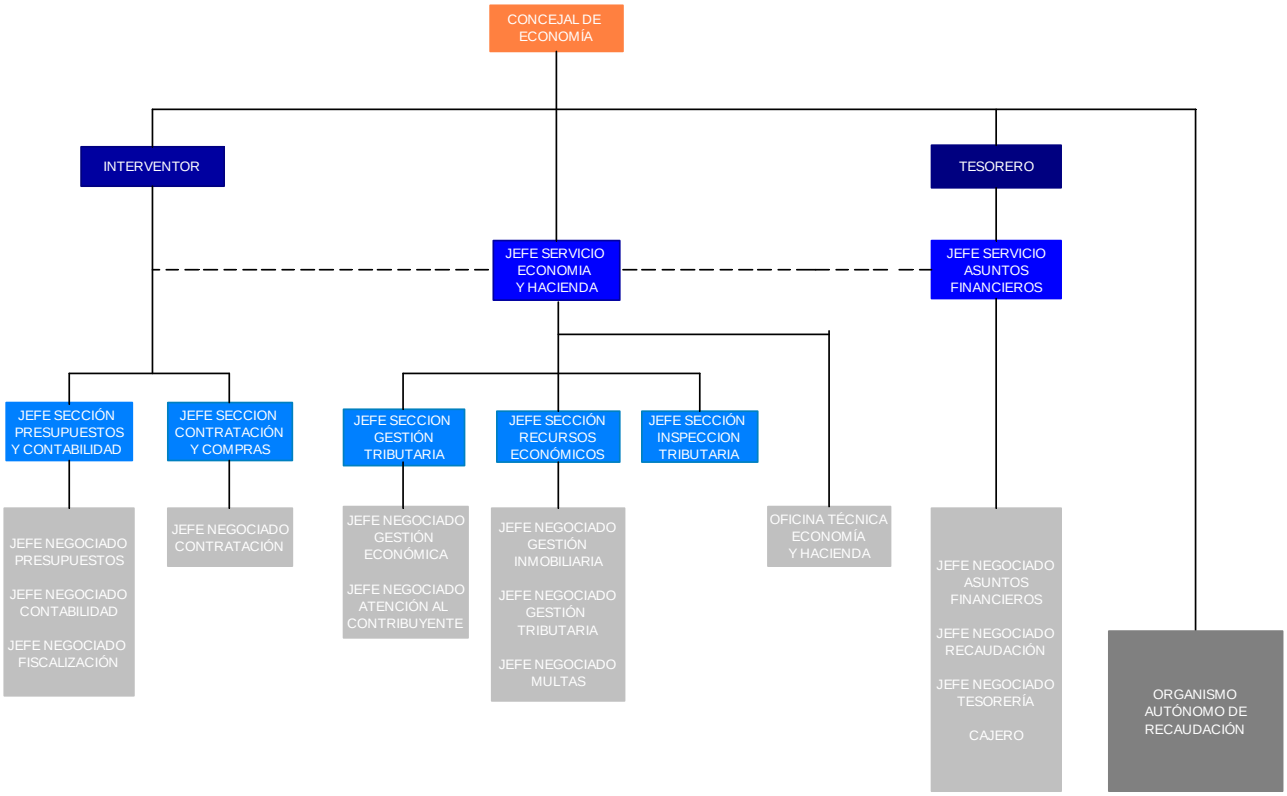
Dichas funciones no están agrupadas en una unidad administrativa, sino que se encuentran disgregadas en la organización municipal. Es más, las fórmulas de gestión son diversas.

Distinguiremos así en primer lugar las funciones desempeñadas, para continuar con las fórmulas de gestión que se utilizan y terminaremos señalando el tamaño de todo el organigrama y la parte afectada por el trabajo respecto al resto de la organización.

El Organigrama

Los servicios que agrupa la Concejalía de Economía y Hacienda se organizan de la siguiente manera:

ORGANIGRAMA 02: ORGANIGRAMA DE ECONOMÍA Y HACIENDA (AÑO 2008)



Fuente: Relación de Puestos de Trabajo del Presupuesto del Ayuntamiento de Motril de 2008. Elaboración propia

Nos encontramos un servicio con una estructura vertical que cuenta con seis niveles:

Primero:	Concejal Delegado
Segundo:	Habilitados Estatales
Tercero:	Jefes de Servicio
Cuarto:	Jefes de Sección
Quinto:	Jefes de Negociado
Sexto:	Equipos de Trabajo

La realidad es que la división en algunos escalones se difumina, puesto que la existente entre los jefes de negociado y los equipos de trabajo es ficticia, puesto que en la mayoría de los casos las jefaturas son reconocimientos a administrativos con experiencia y sin más posibilidades de promoción.

Por otro lado observamos como el Jefe de Servicio de Economía y Hacienda tiene facultades de coordinación con las jefaturas de presupuestos, contabilidad, contratación, compras y recaudación, y responsabilidad directa sobre las de gestión e inspección tributarias.

Parece, en fin, un organigrama más orientado a las necesidades de las personas que trabajan en el área, y derivado de avatares históricos, que derivado de necesidad organizativa real.

2.2.3.1.- La agrupación orgánica y el reparto de funciones.

La agrupación orgánica no se hace por funciones, y se divide en cuatro unidades:

Primero: Economía y Hacienda.
Segundo: Intervención.
Tercero: Tesorería.
Cuarto: Organismo Autónomo de Recaudación

Estas unidades se reparten las funciones de la siguiente manera:

GRÁFICO 06: REPARTO DE FUNCIONES EN ECONOMÍA Y HACIENDA (AÑO 2008).

Fuente: Elaboración propia

La inflación orgánica.

Economía y Hacienda como servicio común que es no ha tenido que luchar por su supervivencia, pero a pesar de no contar con un peso excesivo dentro de la organización (un 7,54%), si ha acumulado demasiada "grasa" y verticalidad en su organigrama.

Dentro de los ratios más conocidos, ya en la Biblia, en el libro del Éxodo (Ex 18,21), en los consejos de Jetrón a Moisés, se documenta la consultoría organizativa más antigua, y así, se establece una organización del pueblo de Israel, donde para dirigir a 1000 necesitan 131 mandos, es decir, un ratio del 7,7 (1000/131). La literatura académica establece una ratio equilibrada entre el 7 y el 8. La Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, suelen contar con una ratio entre el 2 y el 3.

Los Servicios de Economía y Hacienda tienen una ratio del 1,08, es decir casi hay un mando para cada persona, lo que se hace mas acusado en la Intervención y la Tesorería municipales, donde la ratio es del 0,85 y de 0,66 respectivamente, mientras que en Gestión Tributaria la ratio es de 1,60.

2.2.3.2.- Las funciones del área de mejora.

El plan de mejora está orientado a una serie de tareas o funciones que se desempeñan por la organización municipal destinadas básicamente a dotar a la misma de sus recursos financieros corrientes.

Estas funcione son las de gestión, inspección y recaudación de los tributos e ingresos públicos municipales.

Personalmente me gusta denominar tales actividades como gestión tributaria en sentido amplio, y así la gestión tributaria enmarcaría todas las actividades que van desde la determinación de la deuda, hasta la recaudación de la misma, pasando por la investigación de los hechos imponibles no declarados.

2.2.3.3. El estatus jurídico.

Le corresponde al Ayuntamiento de Motril, dentro de su potestad de autoorganización, determinar la estructura organizativa que permita el ejercicio de la aplicación de los tributos.

Y dentro de esta potestad ha decidido:

Primero: Gestionar por si las actividades de gestión tributaria, no delegando, por tanto, la citada competencia.

Delegación que es posible, y hasta habitual, en otras administraciones públicas en cuyo territorio estén integradas tales como la Diputación Provincial, a través de sus Servicios Provinciales de Recaudación. No obstante el Ayuntamiento de Motril ha optado por gestionar por si mismo todas las actividades para el ejercicio de la aplicación de sus tributos.

Segundo: Gestionar tal actividad, a través de dos fórmulas. La gestión tributaria, inspección y recaudación voluntaria, a través de gestión directa sin órgano especializado, y la recaudación en ejecutiva, a través de la gestión directa mediante organismo autónomo.

2.2.3.4.- El tamaño del área de mejora

En cuanto al tamaño de las funciones de gestión, inspección y recaudación, podemos verlo tanto respecto al presupuesto que maneja, como al personal con que cuenta o a los servicios que presta.

2.2.3.4.1.- En cuanto al presupuesto que maneja.

Economía y Hacienda dispone en el Presupuesto Municipal del 2008 de una cantidad de 8.703.928 euros, que supone el 16,42 por ciento del presupuesto municipal, lo cual la sitúa en segundo lugar después de Medio Ambiente y seguida a corta distancia por Seguridad Ciudadana.

No obstante el peso fundamental de dicho presupuesto se destina a la amortización de la deuda y el pago de intereses a entidades financieras. Así el peso del coste de personal cae al 8,36 por ciento del capítulo I del Presupuesto General, es decir al cuarto lugar, y ello teniendo en cuenta que se gestiona directamente la gestión, inspección y recaudación tributarias.

Se cuenta con un presupuesto de 636.199 euros en gastos corrientes, no obstante de los mismos 295.524, se encuentran destinados a prestar servicios a la generalidad de las áreas, que por circunstancias no se han podido distribuir entre los programas presupuestarios, tales como material de oficina, telefonía, reparación de mobiliario, y que están previstos se distribuyan en el próximo presupuesto. De la cantidad que resta, 340 mil euros aproximadamente, 183 mil se destinan al pago del servicio de recaudación ejecutiva al Organismo Autónomo creado al efecto.

Los 372.600 euros de transferencias corrientes se destinan exclusivamente a subvenir déficits anuales de explotación del Organismo Autónomo de recaudación.

De la distribución de las inversiones, se cuenta con un presupuesto de 62.400 euros, que suponen un 6.24% del total municipal. En este caso podemos reiterar lo dicho en el capítulo II, puesto que el destino dado a esta cantidad es la adquisición de mobiliario de oficina para el conjunto de la organización municipal.

TABLA 18: DOTACIONES PRESUPUESTARIAS EN SU CLASIFICACIÓN ORGÁNICA (PRESUPUESTO 2008)

Dotaciones PRESUPUESTO 2008 CLASIFICACIÓN ORGANICA POR CAPÍTULOS															
Cod.	Denominación	Dotación TOTAL	% Sobre Total	Dotación CAPITULO I	% Sobre Total	Dotación CAPITULO II	% Sobre Total	Dotación CAPITULO III	% Sobre Total	Dotación CAPITULO IV	% Sobre Total	Dotación CAPITULO VI	% Sobre Total	Dotación CAPITULO IX	% Sobre Total
01	GOBIERNO MUNICIPAL	458.988	0,87%	204.516	0,96%	195.671	1,03%		0,00%	58.801	1,04%		0,00%		0,00%
02	ECONOMIA Y HACIENDA	8.703.928	16,42%	1.782.585	8,36%	636.199	3,35%	1.995.271	99,98%	372.600	6,58%	62.400	6,24%	3.854.873	100,00%
03	URBANISMO	1.158.048	2,18%	1.089.688	5,11%	68.360	0,36%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
04	SERVICIOS CENTRALES DE MANTENIMIENTO	4.627.570	8,73%	2.200.707	10,32%	2.426.860	12,77%	3	0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
05	CULTURA	768.457	1,45%	497.006	2,33%	271.450	1,43%		0,00%	1	0,00%		0,00%		0,00%
06	ACCION SOCIAL	2.399.369	4,53%	1.070.589	5,02%	593.559	3,12%		0,00%	735.220	12,98%		0,00%		0,00%
07	EDUCACION	1.897.664	3,58%	1.208.817	5,67%	493.714	2,60%		0,00%	177.133	3,13%	18.000	1,80%		0,00%
08	MEDIO AMBIENTE	9.600.756	18,11%	427.535	2,00%	9.157.767	48,20%	453	0,02%	15.000	0,26%		0,00%		0,00%
09	SALUD Y CONSUMO	315.821	0,60%	248.269	1,16%	67.550	0,36%		0,00%	2	0,00%		0,00%		0,00%
10	RELACIONES INSTITUCIONALES	1.779.858	3,36%	888.708	4,17%	329.851	1,74%		0,00%	561.299	9,91%		0,00%		0,00%
11	MUJER	291.099	0,55%	212.049	0,99%	78.050	0,41%		0,00%	1.000	0,02%		0,00%		0,00%
12	JUVENTUD	139.043	0,26%	50.243	0,24%	88.800	0,47%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
13	ANEJOS Y ENTIDADES LOCALES MENORES	2.791.228	5,26%	338.428	1,59%	152.800	0,80%		0,00%	2.300.000	40,62%		0,00%		0,00%
14	INFORMÁTICA Y NUEVAS TECNOLOGÍAS	1.014.086	1,91%	350.484	1,64%	206.002	1,08%		0,00%		0,00%	457.600	45,76%		0,00%
15	SEGURIDAD CIUDADANA	7.537.047	14,22%	5.682.627	26,64%	1.014.050	5,34%		0,00%	823.370	14,54%	17.000	1,70%		0,00%
16	PERSONAL	988.210	1,86%	662.707	3,11%	235.351	1,24%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
17	PARQUES Y JARDINES	1.497.848	2,83%	796.493	3,73%	701.355	3,69%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
18	AGRICULTURA	817.579	1,54%	517.034	2,42%	125.545	0,66%		0,00%		0,00%	175.000	17,50%		0,00%
19	DEPORTES	3.000.365	5,66%	1.930.698	9,05%	589.667	3,10%		0,00%	210.000	3,71%	270.000	27,00%		0,00%
20	PARTICIPACION CIUDADANA	169.690	0,32%	105.490	0,49%	64.200	0,34%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
21	FORMACIÓN Y EMPLEO	625.709	1,18%	152.000	0,71%	427.346	2,25%		0,00%	46.363	0,82%		0,00%		0,00%
22	TURISMO	475.256	0,90%	73.395	0,34%	245.300	1,29%		0,00%	156.560	2,76%		0,00%		0,00%
23	PROMOCIÓN DE VIVIENDA	280.890	0,53%	0	0,00%	0	0,00%		0,00%	195.890	3,46%		0,00%		0,00%
24	PESCA	23.610	0,04%	0	0,00%	22.110	0,12%		0,00%	1.500	0,03%		0,00%		0,00%
26	COMERCIO	25.500	0,05%	0	0,00%	25.500	0,13%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
27	OBRAS PUBLICAS	463.216	0,87%	426.069	2,00%	37.146	0,13%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
28	FOMENTO PARA EL DESARROLLO LOCAL	214.864	0,41%	172.464	0,81%	42.400	0,20%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
29	FIESTAS	682.406	1,29%	27.406	0,13%	655.000	0,22%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
30	INMIGRACION	270.662	0,51%	215.361	1,01%	47.301	3,45%		0,00%	8.000	0,14%		0,00%		0,00%
	TOTAL	53.018.767	100%	21.331.368	100%	18.998.904	100%	1.995.727	100%	5.662.739	100%	1.000.000	100%	3.854.873	100%

Fuente: Presupuesto Municipal 2008. Elaboración propia

Dentro de las dotaciones presupuestarias de Economía y Hacienda, podía resultar bastante útil analizar su distribución funcional, puesto que podemos ver el peso específico que tiene cada una de las funciones que analizamos en el reparto de tareas y podemos agrupar el coste de la parte de la organización municipal que queremos mejorar.

TABLA 19: DOTACIONES PRESUPUESTARIAS EN SU CLASIFICACIÓN FUNCIONAL. ECONOMÍA Y HACIENDA (2008)

Dotaciones PRESUPUESTO 2008 ECONOMÍA Y HACIENDA POR FUNCIONES															
Cod.	Denominación	Dotación TOTAL	% Sobre Total	Dotación CAPITULO I	% Sobre Total	Dotación CAPITULO II	% Sobre Total	Dotación CAPITULO III	% Sobre Total	Dotación CAPITULO IV	% Sobre Total	Dotación CAPITULO VI	% Sobre Total	Dotación CAPITULO IX	% Sobre Total
0110	DEUDA PÚBLICA	5.850.144	67,21%		0,00%		0,00%	1.995.271	100,00%		0,00%		0,00%	3.854.873	100,00%
1110	ORGANOS DE GOBIERNO	134.653	1,55%	69.253	3,88%	3.000	0,47%		0,00%		0,00%	62.400	100,00%		0,00%
1210	ADMINISTRACIÓN GENERAL	295.524	3,40%		0,00%	295.524	46,45%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
6111	GEST PRESUP, CONTABLE, COMPRAS	490.740	5,64%	405.340	22,74%	85.400	13,42%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
6112	GESTIÓN FINANCIERA	191.519	2,20%	190.919	10,71%	600	0,09%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
6113	RECAUDACIÓN	703.366	8,08%	147.766	8,29%	183.000	28,76%		0,00%	372.600	100,00%		0,00%		0,00%
6114	GESTIÓN DE RECURSOS LOCALES	813.402	9,35%	746.802	41,89%	66.600	10,47%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
6115	INSPECCIÓN	224.579	2,58%	222.504	12,48%	2.075	0,33%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
	TOTAL	8.703.928	100%	1.782.585	100%	636.199	100%	1.995.271	100%	372.600	100%	62.400	100%	3.854.873	100%

Fuente: Presupuesto Municipal 2008. Elaboración propia

Así el coste de personal de las funciones de gestión presupuestaria, contabilidad, fiscalización y compras supone 405.340 euros, es decir un 22,74 por ciento del total del área. Asimismo los 85.400 euros de gastos corrientes que maneja esta agrupación funcional están destinados a estudios y trabajos técnicos que complementen el ejercicio de sus tareas. La gestión financiera, que comprende también la Tesorería representa un coste de 190.919 euros en personal, un 10,71 por ciento. La recaudación tributaria puede distinguirse entre voluntaria con un coste de 147.766 euros, y ejecutiva para lo que debemos agrupar el coste del capítulo II y IV de esta función, es decir 555.600 euros. En cuanto a la gestión e inspección

tributaria, cuentan con un coste de personal de 969.306 euros, es decir un porcentaje agrupado del 54.37 sobre el resto del área, con unos costes de capítulo II de 68.675 euros destinados casi fundamentalmente al coste del servicio de notificaciones tributarias.

Las funciones sobre las que se va a aplicar el plan de mejora son la 6113, 6114 y 6115 del presupuesto municipal, por lo que agrupadas representan un coste total de 1.741.348 euros, de los cuales 1.117.073 corresponden a gastos de personal.

2.2.3.4.2.- En cuanto al personal con que cuenta.

De las 50 personas que conforman el personal que presta sus servicios en Economía y Hacienda, 37 se relacionan con las funciones de gestión, inspección y recaudación. De éstos los que dedican a la recaudación voluntaria y que se encuentran orgánicamente situados en la Tesorería Municipal, no lo hacen a jornada completa, por lo que en las tablas que se acompañan se les indica un porcentaje de dedicación a la tarea de recaudación. Por otro lado tenemos en cuenta 9 personas que forman parte del Organismo Autónomo de Recaudación y que realizan las funciones de recaudación ejecutiva.

TABLA 20: PERSONAL EN EL ÁREA DE MEJORA (AÑO 2008)

PERSONAL GESTIÓN TRIBUTARIA

Núm.	Puesto	Nivel	Destino	Tiempo dedicación
1	Técnico Superior	A1	26	
1	Jefe Sección Gestión Tributaria	A2	24	100%
1	Jefe Sección Recursos Económicos	A2	22	100%
1	Jefe Negociado Gestión Inmobiliaria	A2	22	100%
1	Jefe Negociado Gestión Tributaria	A2	20	100%
1	Jefe Negociado Atención al Contribuye	C1	20	100%
1	Jefe Negociado Gestión Económica	C1	20	100%
1	Administrativo	C1	17	100%
1	Delineante	C1	16	100%
1	Delineante	C1	16	100%
1	Operador Grabador	C2	15	100%
1	Encargado de Multas	C2	16	100%
1	Auxiliar Administrativo	C2	15	100%
1	Auxiliar Administrativo	C2	15	100%
1	Auxiliar Administrativo	C2	15	100%
1	Auxiliar Administrativo	C2	15	100%
1	Auxiliar Administrativo	C2	15	100%
1	Auxiliar Administrativo	C2	15	100%
1	Oficial	C2	15	100%
1	Conserje	D	13	100%
19				

PERSONAL ECONOMÍA Y HACIENDA

Núm.	Puesto	Nivel	Destino	Tiempo dedicación
1	Jefe Servicio Economía y Hacienda	A1	29	75%
1	Encargado Oficina Técnica	C1	20	100%
2				

PERSONAL RECAUDACION VOLUNTARIA

Núm.	Puesto	Nivel	Destino	Tiempo dedicación
1	Tesorero	HE	29	5%
1	Jefe Servicio Tesorería	A1	28	5%
1	Jefe Negociado Recaudación	A2	22	90%
1	Jefe Negociado Tesorería	C1	20	0%
1	Jefe Negociado Asuntos Financieros	C2	18	50%
1	Cajero	C2	18	25%
1	Subcajero	C2	17	25%
1	Auxiliar Administrativo	C2	16	90%
1	Auxiliar Administrativo	C2	15	25%
1	Auxiliar Administrativo	C2	15	25%
1	Conserje	D	13	10%
11				

PERSONAL INSPECCIÓN TRIBUTARIA

Núm.	Puesto	Nivel	Destino	Tiempo dedicación
1	Jefe Sección Inspección Tributaria	A2	24	100%
1	Inspector Tributario	C1	18	100%
1	Inspector Tributario	C1	18	100%
1	Inspector Tributario	C1	18	100%
1	Inspector Tributario	C1	18	100%
5				

PERSONAL RECAUDACION EJECUTIVA

Núm.	Puesto	Nivel	Destino	Tiempo dedicación
1	Gerente	C1	26	100%
1	Oficial Ejecutivo	C1	20	100%
1	Oficial Ejecutivo	C1	20	100%
1	Oficial Ejecutivo	C1	20	100%
1	Cajero	C2	18	100%
1	Auxiliar Administrativo	C2	15	100%
1	Auxiliar Administrativo	C2	15	100%
1	Auxiliar Administrativo	C2	15	100%
1	Auxiliar Administrativo	C2	15	100%
9				

Fuente: Relación de Puestos de Trabajo del Presupuesto Municipal 2008. Elaboración propia

De todo ello hace un total de 46 personas que se dedican a las funciones de determinar y hacer efectiva la deuda tributaria del Ayuntamiento de Motril.

2.2.3.4.3.- En cuanto a los servicios que presta.

A) Emisión de deuda

Puesto que no están descentralizada la gestión de los ingresos municipales, la función de gestión tributaria se encarga de la determinación de la deuda tributaria de todos los impuestos y tasas municipales.Por lo tanto la gestión tributaria determina la deuda de los capítulos I, II y III de ingresos municipales, lo que hace un montante para el 2007 de 30.231.764 euros, lo que representa un 61 por ciento de los ingresos corrientes del ayuntamiento de Motril.

Las formas de determinación de la deuda tributaria son a través de recibos, liquidaciones y autoliquidaciones. E incluyo estas últimas puesto que a pesar de ser actos del contribuyente y no propiamente de la administración tributaria, la inmensa mayoría de las mismas se realizan mediante asistencia presencial en los mostradores de la oficina de atención al contribuyente.

Recibos

Los padrones confeccionados por gestión tributaria son IBI urbano (IBIU), IBI rústico (IBIRU), IVTM, IAE, Basura Doméstica (BD), Basura Industrial (BI), Vados (VA), Reservas de espacio (RE) y Mercados Municipales (ME). Recientemente se ha incorporado el padrón de bienes inmuebles de características especiales (BICES).

En las tablas que se acompañan se observan unas variaciones medias del año 2003 al 2008 en su conjunto aceptables, y así observamos incrementos medios de un 9,45 por ciento en el IBI Urbano, del 5,25 por ciento en el IVTM, del 20,11 por ciento en el IAE y del 14,14 y 6,87 por ciento en Basura Industrial y Doméstica respectivamente.

Es reseñable un incremento tan sólo del 1,56 por ciento en el IBI rústico, pero en este caso hay que referir que la aprobación de la ponencia de valores y la incorporación de suelo rústico a la categoría de urbano en el año 2005 produce un decremento en el número de recibos el 0,13 por ciento. También podemos señalar la bajada del importe medio del recibo en el IVTM, que se debe a una disminución del tipo de gravamen en los años 2004 y 2006.

TABLA 21: RECIBOS EMITIDOS DE IMPUESTOS EN MOTRIL (AÑOS 2003 A 2008)

RECIBOS EMITIDOS IMPUESTOS MUNICIPALES							
IBI Urbano	***2003***	***2004***	***2005***	***2006***	***2007***	***2008***	***Variación Media 2003-2008***
Nº recibos	40.964	42.021	42.521	45.775	47.577	49.034	3,68%
Importe emitido al cobro	7.182.366	7.467.795	7.681.869	8.843.673	10.546.043	11.184.882	9,45%
Importe medio por recibo	175,33	177,72	180,66	193,20	221,66	228,10	5,52%
IBI Rústico	***2003***	***2004***	***2005***	***2006***	***2007***	***2008***	***Variación Media 2003-2008***
Nº recibos	3.760	3.780	3.818	3.649	3.693	3.731	-0,11%
Importe emitido al cobro	502.703	514.490	528.279	516.922	533.835	542.788	1,56%
Importe medio por recibo	133,70	136,11	138,37	141,66	144,55	145,48	1,71%
IVTM	***2003***	***2004***	***2005***	***2006***	***2007***	***2008***	***Variación Media 2003-2008***
Nº recibos	31.320	31.824	33.342	36.867	38.751	40.593	5,36%
Importe emitido al cobro	2.208.840	2.176.664	2.335.075	2.496.698	2.678.776	2.845.330	5,25%
Importe medio por recibo	70,52	68,40	70,03	67,72	69,13	70,09	-0,09%
IAE	***2003***	***2004***	***2005***	***2006***	***2007***	***2008***	***Variación Media 2003-2008***
Nº recibos	474	550	564	591	629	634	6,12%
Importe emitido al cobro	639.975	747.992	836.939	844.137	870.661	882.346	6,82%
Importe medio por recibo	1.350,16	1.359,98	1.483,93	1.428,32	1.384,20	1.391,71	0,71%

Fuente: Sistema de Gestión de Ingresos BZE. Elaboración Propia.

TABLA 22: RECIBOS EMITIDOS DE TASAS MUNICIPALES EN MOTRIL (AÑOS 2003 A 2008)

RECIBOS EMITIDOS TASAS MUNICIPALES							
Basura Industrial	***2003***	***2004***	***2005***	***2006***	***2007***	***2008***	***Variación Media 2003-2008***
Nº recibos	1.952	2.001	2.005	2.018	2.074	2.112	1,59%
Importe emitido al cobro	909.835	973.424	1.001.184	1.047.333	1.098.961	1.184.226	5,43%
Importe medio por recibo	466,10	486,47	499,34	519,00	529,87	560,71	3,77%
Basura doméstica	***2003***	***2004***	***2005***	***2006***	***2007***	***2008***	***Variación Media 2003-2008***
Nº recibos	21.712	22.671	23.768	24.552	25.392	25.979	3,66%
Importe emitido al cobro	1.304.354	1.404.574	1.500.332	1.609.262	1.708.244	1.818.585	6,87%
Importe medio por recibo	60,08	61,95	63,12	65,55	67,27	70,00	3,11%
Vados	***2003***	***2004***	***2005***	***2006***	***2007***	***2008***	***Variación Media 2006-2008***
Nº recibos				1.940	2.150	2.404	17,23%
Importe emitido al cobro				97.765	111.517	128.200	21,99%
Importe medio por recibo				50,39	51,87	53,33	4,28%
Mercados Municipales	***2003***	***2004***	***2005***	***2006***	***2007***	***2008***	***Variación Media 2006-2008***
Nº recibos				203	254	252	11,77%
Importe emitido al cobro				32.540	42.597	44.269	19,38%
Importe medio por recibo				160,30	167,71	175,67	7,06%
Reservas de espacio	***2003***	***2004***	***2005***	***2006***	***2007***	***2008***	***Variación Media 2006-2008***
Nº recibos				52	59	63	13,51%
Importe emitido al cobro				8.048	9.624	9.672	10,29%
Importe medio por recibo				154,77	163,12	153,53	-3,18%

Fuente: Sistema de Gestión de Ingresos BZE. Elaboración propia

Todo ello hace un conjunto, en 2007, de 120.579 recibos, con lo que se emiten más de dos recibos por habitante. Como se verá posteriormente es el conjunto más grande de actos de determinación de la deuda que se produce, y es lo más habitual en los municipios puesto que la gestión se hace de forma masiva, tanto en la aprobación de los padrones o listas cobratorias, como en la notificación y el vencimiento de la deuda que se hace por edictos.

No obstante y, salvo que se tenga una Ordenanza General, esta forma de exigir los tributos se encuentra huérfana de regulación, puesto que el legislador estatal se ha olvidado de esta fórmula de exacción.

B) Recaudación de la deuda

Como dijimos la recaudación tributaria se encuentra funcional y orgánicamente dividida entre la recaudación en voluntaria, que es la que se hace de los recibos, liquidaciones y autoliquidaciones, dentro de los períodos reglamentariamente determinados, desempeñada directamente por el Ayuntamiento dentro de la Tesorería Municipal, y la recaudación ejecutiva respecto a ejecución forzosa de los ingresos municipales mediante el apremio del patrimonio de los deudores, cuya función está encomendada al Organismo Autónomo de Recaudación.

Respecto a la primera podemos observar los datos de la recaudación en voluntaria de los padrones municipales

TABLA 23: RECAUDACIÓN EN VOLUNTARIA PADRONES DE IMPUESTOS MUNICIPALES EN MOTRIL (AÑO 2007)

RECAUDACION EN VOLUNTARIA PADRONES IMPUESTOS MUNICIPALES AÑO 2007								
	IBI Urbano	%	IBI Rústico	%	IVTM	%	IAE	%
Nº recibos emitidos	47.577		3.693		38.751		629	
Importe emitido al cobro	10.546.043		533.835		2.678.776		870.661	
Nº recibos recaudados	43.151	91%	3.127	85%	28.826	74%	537	85%
Importe recaudado	9.335.993	89%	466.290	87%	2.126.537	79%		

Fuente: Sistema de Gestión de Ingresos BZE. Elaboración propia

TABLA 24: RECAUDACIÓN EN VOLUNTARIA PADRONES DE TASAS MUNICIPALES EN MOTRIL (AÑO 2007)

RECAUDACION EN VOLUNTARIA PADRONES TASAS MUNICIPALES AÑO 2007										
	Basura Industrial	%	Basura doméstica	%	Vados	%	Mercados Municipales	%	Reservas espacio	%
Nº recibos	2.074		25.392		2.150		253		59	
Importe emitido al cobro	1.098.961		1.708.244		111.517		42.597		9.624	
Nº recibos recaudados	1.717	83%	22.454	88%	2.032	95%	200	79%	39	66%
Importe recaudado	968.058	88%	1.517.144	89%	105.415	95%	35.817	84%	6.837	71%

Fuente: Sistema de Gestión de Ingresos BZE. Elaboración propia

Observamos unos buenos índices de recaudación de recibos en voluntaria, que se acerca al 90 por ciento en padrón del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza urbana y que en el peor de los casos no está por debajo del 80 por ciento, salvo la anécdota de las reservas de espacio.

Y con respecto a la recaudación ejecutiva el Organismo Autónomo de Recaudación, ha tramitado en los últimos 5 años 28.203 expedientes; se trata de agrupaciones de recibos, liquidaciones, multas, a nombre de un único contribuyente, y que se gestionan conjuntamente, por un importe total de 7.862.701 euros.

TABLA 25: EXPEDIENTES DE RECAUDACIÓN EN EJECUTIVA EN MOTRIL (AÑOS 2003/2007)

EXPEDIENTES de recaudación ejecutiva			
AÑO	*Número de EXPEDIENTES*	*Importe RECAUDADO EN EJECUTIVA*	*Importe medio por EXPEDIENTE*
2003	5.573	1.476.128	265
2004	5.809	1.714.370	295
2005	6.235	1.668.213	268
2006	5.860	1.541.007	263
2007	4.726	1.462.984	310
TOTALES	**28.203**	**7.862.701**	**279**

Fuente: Cuentas de gestión del Organismo Autónomo de Recaudación. Elaboración propia

C) La inspección tributaria

La inspección tributaria se encarga de detectar las bolsas de fraude fiscal y la regularización de su situación tributaria, de una fase inicial donde la inspección de dedicaba a las ocupaciones de vía pública, y a la tasa por suministro domiciliario de agua potable y por recogida de basura doméstica, se ha pasado a inspeccionar un conjunto amplio de tributos municipales, y a aspectos de mayor complejidad técnica;

TABLA 26: EXPEDIENTES DE INSPECCIÓN TRIBUTARIA EN MOTRIL (AÑO 2007)

Liquidaciones INSPECCION AÑO 2007					
Concepto tributario	*Importe liquidado ACTIVO*	*Importe liquidado ANULADO*	*TOTAL liquidado*	*Número de EXPEDIENTES*	*Importe medio por EXPEDIENTE*
011400 PLUSVALIA	1.471.232	104.102	1.575.334	209	7.537
013001 IAE	0	0	0	0	
028200 ICIO	391.668		391.668	52	7.532
031102 OVP MESAS	7.695		7.695	11	700
031103 LICENCIA APERTURA	10.428		10.428	10	1.043
031105 OVP PUESTOS	820		820	1	820
031106 OVP SUELO, SUBS, VUELO	45.438		45.438	6	7.573
031200 LICENCIAS URBANISTICAS	154.589		154.589	10	15.459
031201 BASURA INDUSTRIAL	106.473	719	107.193	53	2.023
031203 LICENCIA PRIMERA OCUPACION	11.924	0	11.924	10	
031204 BASURA DOMÉSTICA	0	0	0	0	
031208 OVP MATERIALES CONSTRUCCION	111.207	1.739	112.946	70	1.614
031301 OVP GRUAS	13.989		13.989	17	823
031309 OVP CAJEROS BANCOS	0		0	0	
TOTALES	2.325.463	106.560	2.432.023	449	5.417
		4,58%			

Fuente: Sistema de Gestión de Ingresos BZE

Y así observamos como la inspección tributaria del Ayuntamiento de Motril efectúa comprobaciones y determina deuda en omisiones y comprobaciones de autoliquidaciones de plusvalías, del impuesto de construcciones, licencias urbanísticas y ocupaciones de la vía pública con materiales de construcción; comprueba las declaraciones de la tasa del 1,5%, y se sigue comprobando las ocupaciones de la vía pública con mesas y sillas.

Todo ello hace, para el 2007, un conjunto de 449 expedientes, con un total liquidado de 2.432.023 euros, con un importe medio por expediente de 5.417 euros.

D) La atención al contribuyente.

Otra de las tareas que conllevan un elevado coste de gestión es la atención al contribuyente, inicialmente todos los empleados de gestión y recaudación tributaria atendían a las demandas de los ciudadanos en función de su ámbito de gestión. No obstante la complejidad para el contribuyente de encontrar la persona adecuada para resolver sus peticiones, así como la constante interrupción en las tareas diarias desempeñadas por el personal, hicieron patente la necesidad de crear un equipo especial de atención presencial dotado de un software de gestión de colas.

En el año 2001 se creó un negociado de atención al contribuyente, con dos auxiliares administrativos, y en el 2004 se adquirió un el software. De éste programa se extraen los datos que se exponen a continuación;

TABLA 27: CONTRIBUYENTES ATENDIDOS EN LA OFICINA DE ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE EN MOTRIL (AÑO 2007)

Contribuyentes atendidos OAC 2007								
Mes	Contribuyentes atendidos	Promedio personas en colas	Puestos abiertos	Tiempo medio espera	Tiempo medio Atención	Tiempo máximo en cola	Tiempo máximo espera	Tiempo máximo Atención
Enero	1.906	2,3	1,6	0:06:36	0:35:42	20	0:36:06	0:35:42
Febrero	1.588	1,2	1,6	0:03:32	0:05:02	12	0:25:28	0:41:34
Marzo	2.061	1,6	1,7	0:04:14	0:04:44	18	0:51:10	0:31:26
Abril	1.936	1,1	1,6	0:02:38	0:04:08	13	0:26:34	0:48:06
Mayo	3.594	7,1	2,2	0:10:00	0:03:02	57	0:49:02	0:29:00
Junio	2.536	3,6	1,5	0:07:22	0:03:18	19	0:36:02	0:40:12
Julio	2.315	2,8	1,5	0:06:26	0:03:40	20	0:37:38	0:32:12
Agosto	1.767	2,0	1,3	0:05:58	0:04:08	15	0:33:02	0:37:02
Septiembre	1.922	2,7	1,4	0:06:58	0:03:36	23	0:34:58	0:37:14
Octubre	2.865	6,6	1,8	0:12:44	0:03:38	35	0:45:22	0:57:08
Noviembre	3.189	11,6	1,8	0:20:22	0:03:12	50	1:17:46	1:02:26
Diciembre	1.492	2,3	1,3	0:06:24	0:03:48	20	0:41:02	0:37:06
TOTALES	27.171	3,7	1,6	0:07:46	0:06:30	25,2	0:41:11	0:40:46

Fuente: Sistema de Gestión de colas QWIN. Elaboración propia

Como se observa, en el año 2007 se atendieron 27.171 contribuyentes, con una media de 1.6 puestos de atención, y un tiempo medio de espera de 7 minutos, lo que creemos que es una ratio razonable pero mejorable.

E) La revisión de actos de gestión tributaria en vía administrativa.

Otra tarea que conlleva un coste de recursos elevados es la revisión de actos de gestión tributaria en vía administrativa.

Al no contar con un gestor documental nos ha sido imposible elaborar estadísticas sobre el número de expedientes tramitados y el tiempo dedicado a ello. No obstante si podemos hacer alguna aproximación.

De los datos extraídos del Registro de Entrada de Documentos, los enviados a Gestión e Inspección Tributaria, hacen un número de 8.802 entradas. De las mismas, gran parte de ellas se destinan a la comunicación de domiciliaciones, cambios de domicilio, cambios de titularidad catastral e inmobiliaria, que no necesitan respuesta al contribuyente. Por ello hemos entendido que el dato más aproximado es el de los expedientes que han tenido salida o notificación al contribuyente que son 2.637.

Este conjunto de expedientes, se agrupan por su complejidad, distribuyendo los más corrientes, prorrateos del IVTM, basura, a auxiliares administrativos, que los tratan con plantillas de un procesador de textos. Y los más complejos se dejan a la tramitación de los Jefes de Sección correspondientes. Pasándolos todos a la firma del Jefe de Servicio de Economía y Hacienda.

Es palpable la necesidad de un gestor documental con firma digital que nos permita, una mayor rapidez en la resolución y firma de los expedientes; la posibilidad de que el contribuyente conozca el estado de la tramitación de su solicitud; y una seguridad de igualdad de trato a igualdad de supuestos de hecho.

3.- EL DIAGNÓSTICO.

3.1.- El problema.

3.1.1. Síntomas iniciales.

Antes de iniciar la descripción del problema y analizar sus causas, he creído conveniente sistematizar las reflexiones que han surgido dentro de las discusiones del equipo de mejora, cuando analizamos el contexto de la organización y elaboramos la matriz DAFO y nos planteamos qué debilidades no nos permiten acercarnos a nuestra visión y a duras penas realizar nuestra misión.

Problemas organizativos.

A) En la organización política:

a) Excesiva horizontalidad.
b) Fragmentación.
c) Agrupación no racional.
d) Falta de cohesión.

Como vimos existe una absoluta horizontalidad en la estructura política, nos encontramos con una organización política plana, que posiblemente se adapta mejor a un liderazgo fuerte, en la que la información fluye con rapidez.

No obstante, esto mezclado con una excesiva fragmentación de la organización, hace que se difuminen los objetivos comunes, y así, cuando las gobernanzas locales reclaman transversalidad y participación, aquí encontramos pequeños “reinos de taifas” donde los objetivos operativos e incluso las actividades diarias se superponen y se obstaculizan.

La agrupación de las 30 áreas en 19 concejalías, se hace siguiendo un esquema no racional, puesto que observamos concejalías donde coexisten áreas funcionales sin ninguna conexión, y se mezclan dentro de la misma concejalía departamentalizaciones de diferente categoría.

B) En la organización administrativa:

Primero: Así como en la estructura política existe un exceso de horizontalidad, en la administrativa el uno de los problemas que se están produciendo es un elevado número de jefaturas que dan lugar a un exceso de verticalidad. Vimos la existencia de seis niveles de organizativos, que se han ido produciendo “sin ton ni son”, al albur de las decisiones del concejal delegado en cada uno de la elaboración de las relaciones de puestos de trabajo del presupuesto. Si ha ello le unimos la inexistencia de adecuados canales de comunicación, provocamos una distorsión en el señalamiento y consecución de objetivos, y una necesidad constante de coordinación.

Segundo: El exceso de jefaturas provoca también la existencia de ratios incorrectos de mandos por empleado. Vimos que a nivel general la ratio era del 1,08, es decir casi hay un mando para cada persona, lo que se hace mas acusado en la Intervención y la Tesorería municipales, donde la ratio es del 0,85 y de 0,66 respectivamente, mientras que en Gestión Tributaria la ratio es de 1,60.

Tercero: La distribución de funciones en el diseño organizativo provoca los siguientes problemas:

- En cuanto a la **Intervención**, la excesiva acumulación de funciones, ocasionan que no se realice una fiscalización completa, en toda su extensión, y que las funciones de presupuestación y contabilidad se realicen con unos mínimos legales sin que se desarrolle el potencial previsto para las mismas.

- La **Gestión Tributaria**, en su acepción amplia de aplicación de los tributos, englobadora de las funciones liquidadoras, inspectoras, revisadoras y recaudadoras se encuentra fraccionada, al encontrarse separadas la función recaudatoria en periodo ejecutivo de la función recaudatoria en periodo voluntario, del resto de las funciones, lo que genera ineficacias administrativas, duplicidad de bases de datos y molestias a los contribuyentes.

- Para la **Tesorería**, la acumulación de la recaudación voluntaria, y la falta de un soporte técnico adecuado, le dificulta y casi imposibilita que pueda sacar el máximo provecho de una eficaz gestión financiera, la elaboración de presupuestos de Tesorería y planes de pagos, y provoca un retraso en la contabilización de los ingresos que conlleva la aprobación permanente de liquidaciones y cuentas generales fuera de plazo.

De las ocho funciones desempeñadas por los servicios de economía y hacienda (fiscalización, contabilidad, presupuestación, contratación y compras, gestión tributaria, tesorería, gestión financiera y recaudación), el RD 1174/1987, de 18 de septiembre, sobre el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional establece que la responsabilidad administrativa de la fiscalización, contabilidad, tesorería y recaudación, así como la dirección de los servicios encargados de su realización se lleve a cabo por estos funcionarios, sin perjuicio de las atribuciones de los órganos de gobierno de la Corporación Local en materia de organización y dirección de sus servicios administrativos.

Aún con estas pequeñas limitaciones garantistas, las posibilidades de reorganizar y redistribuir las competencias del área económica son múltiples y variadas, ya que existen multitud de diseños organizacionales. Es ajustando un diseño racional al perfil funcionarial, a su propia idiosincrasia, y en fin, a su cultura administrativa, como conseguiremos que el rediseño organizativo que se pretenda implantar triunfe.

Problemas tecnológicos.

La plataforma tecnológica que realiza estas funciones está compuesta:

FIE: Sistema de origen de la deuda tributaria.

BZE: Sistema de gestión de ingresos, o para entendernos, de recaudación de la deuda.

RECAVER: El sistema de recaudación ejecutiva del Organismo Autónomo de Recaudación.

Los dos primeros sistemas se implantaron en el Ayuntamiento en el año 1991, sobre un soporte de IBM AS400. Y aún reconociendo que, en su tiempo constituyeron un avance dentro de la plataforma tecnológica existente, en la actualidad adolece de los siguientes problemas.

A) No existe interconexión entre BZE y RECAVER.

B) La antigüedad de los dos primeros sistemas.

Cultura organizativa

Ha sido reiterado por parte de los componentes del equipo de mejora la existencia de una falta de medios personales y materiales, una falta de motivación en los empleados que achacan a un escaso incentivo económico, y una critica a la cúpula estratégica en tanto al señalamiento de objetivos claros.

A) En cuanto a la falta de medios humanos, se ha llevado gran parte de las discusiones del equipo de mejora, y es algo en lo que no se ha llegado a una conclusión por falta de unanimidad en el seno del mismo. En cuanto a la falta de medios materiales, si ha existido consenso en la antigüedad de los sistemas de información, aunque no hubo la misma en la falta de hardware.

B) También ha existido acuerdo en cuanto a la falta de motivación del empleado público. La misma se achaca a una falta de incentivos económicos, de formación, y de posibilidades de promoción.
Si observamos los equipos de trabajo vemos personas que trabajan mucho y no les pasa nada, y personas que trabajan poco y tampoco les pasa nada.

C) Causa de lo mismo puede ser que la dirección no ha señalado objetivos claros y específicos dirigidos a los equipos de trabajo.

3.1.2. La dimensión del problema.

Los problemas señalados provocan una situación de insuficiencia financiera. Para documentar la dimensión de la misma utilizaremos tablas y gráficos de la situación del ahorro bruto del Ayuntamiento, sacados de los

datos de la liquidación del último presupuesto, y de la evolución prevista si no se adoptara mediada alguna. Por otro lado tenemos la situación ideal en la que deberíamos encontrarnos.

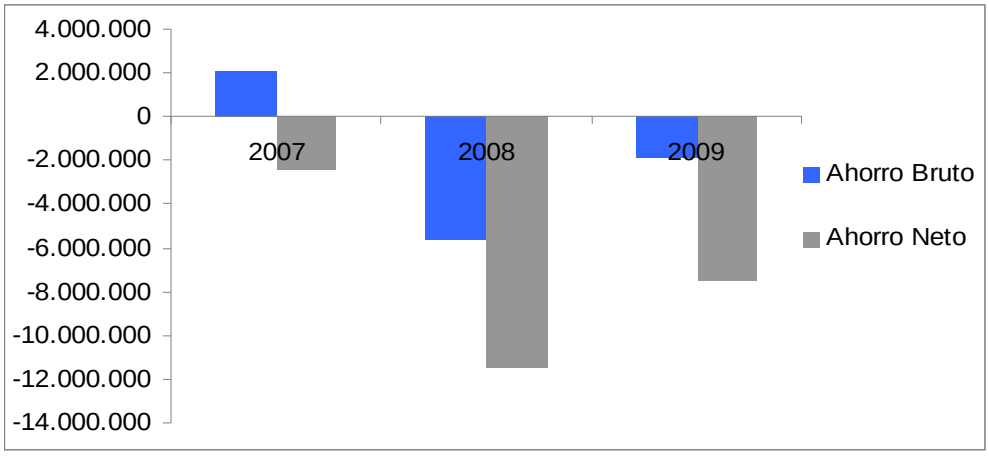
La evolución prevista parte de la liquidación del 2007. Para el 2008 se ha tenido en cuenta la reducción de los ingresos en el Impuesto de Construcciones, Tasa por Licencias Urbanísticas y plusvalías. Para lo que se ha tomado el dato de lo liquidado hasta hoy, llevando la previsión hasta el final del ejercicio. Esto unido al incremento constante de los gastos, dan lugar a la peor situación económica documentada del Ayuntamiento de Motril.

En el 2009 hay una pequeña recuperación debida al incremento de los ingresos por el impacto de medidas que se plantearon en reuniones preliminares (incremento de tipos en algunos impuestos, y de tarifas en tasas), así como cierta contención de los gastos (derivada de las previsiones del Plan de Saneamiento y Recuperación Financiera 2008-2011). No obstante nos seguimos situando en un Ahorro Neto Negativo de 7 millones de euros

TABLA 28: PREVISION DEL AHORRO BRUTO Y AHORRO NETO (AÑOS 2007 A 2009)

Previsión Ahorro Bruto y Ahorro Neto			
	2007	2008	2009
Cap. I Impuestos directos	19.446.569	17.777.872	19.452.616
Cap. II Impuestos indirectos	2.252.100	601.008	601.008
Cap. III Tasas y otros ingresos	8.533.096	9.300.385	11.042.409
Cap. IV Transferencias corrientes	18.637.042	17.264.483	19.146.643
Cap. V Ingresos patrimoniales	679.204	97.320	97.646
Total Ingresos	**49.548.010**	**45.041.068**	**50.340.322**
Cap. I Gastos de personal	23.666.170	26.000.682	26.859.988
Cap. II Gastos corrientes	17.829.873	19.009.331	19.633.128
Cap. IV Transferencias corrientes	5.946.613	5.642.654	5.723.190
Total Gastos	**47.442.657**	**50.652.667**	**52.216.306**
Ahorro Bruto	2.105.354	(5.611.599)	(1.875.984)
Ahorro Bruto %	4%	(12%)	(4%)
Cap. III Gastos financieros	1.308.322	2.065.780	1.789.257
Cap. IX Pasivos financieros	3.179.086	3.854.873	3.814.343
Total	**4.487.408**	**5.920.653**	**5.603.600**
Ahorro Neto	(2.382.054)	(11.532.252)	(7.479.584)
Ahorro Neto %	(5%)	(26%)	(15%)

	2007	2008	2009
Ahorro Bruto	2.105.354	(5.611.599)	(1.875.984)
Ahorro Neto	(2.382.054)	(11.532.252)	(7.479.584)



No podemos señalar como causa del problema el comportamiento de los ingresos municipales, que salvo una pequeña desaceleración en el año 2005, ha venido teniendo un incremento constante. Si podríamos señalar la existencia de disfunciones organizativas debido a una disgregación de los equipos de trabajo responsables de la gestión, y recaudación de los tributos municipales en diversos servicios y organismos de la Entidad, y sobre todo una bajísima graduación de los tipos impositivos, a causa de una inestable situación política.

Si indicaremos que la principal causa del problema debe buscarse a un incremento constante, y a veces desmesurado de los gastos municipales.

Así existe un fuerte peso de los gastos de personal, que en el 2007 (ejercicio ya liquidado) se sitúa en un 47% de los ingresos corrientes del Ayuntamiento, mientras que las previsiones para el 2009 (del PSRF) lo sitúan en un 56%. Porcentaje a todas luces desmesurado en contraste con el ratio normal con otros municipios de similar tamaño al nuestro, en los que dichos gastos oscilan en torno al 30%.

A esta situación se ha llegado a consecuencia de una estructura organizativa deficiente, anclada en un modelo organizativo clásico-burocrático, en la que predomina una clara disgregación de los recursos humanos, ubicados en las distintas concejalías sin la adecuada coordinación, lo que genera importantes disfunciones que suelen resolverse con nuevas contrataciones de personal.

Algo similar, aunque en menor magnitud, puede decirse de los gastos corrientes, y la causa es común a la de los gastos de personal, se produce una clara disgregación de los recursos materiales, sin la adecuada coordinación. Ello junto a una inadecuada gestión de la prestación de los servicios a través de empresas municipales sin la adecuada política de gestión empresarial (LIMDECO).

De carácter extremo, se puede denominar, a lo acontecido en el capítulo IV de transferencias corrientes, debido a múltiples factores;

Primero: Una malentendida descentralización administrativa de servicios en Entidades Locales Menores, que han cuadruplicado estos gastos desde el año 2003, y que no ha tenido la correspondiente bajada en gastos de personal y en bienes corrientes y servicios (claro ejemplo de las economías de escala).

Segundo: Una deficiente gestión de las empresas u organismos autónomos locales, que han necesitado de constantes y crecientes aportaciones del Ayuntamiento.

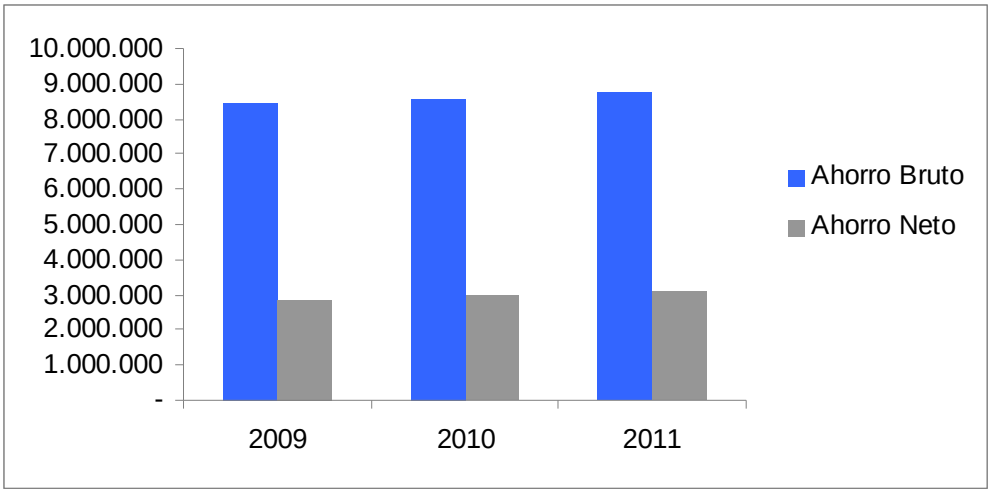
La situación deseable del Ahorro Neto para un Ayuntamiento se asemeja a la situación financiera familiar, es decir, con los ingresos corrientes debemos de ser capaces de cubrir los gastos ordinarios y además hacer frente a la amortización y los intereses de las operaciones bancarias (la hipoteca familiar), y lo que ahorramos debemos destinarlo a inversiones.

Esta sería la situación ideal del Ayuntamiento de Motril, como se ve en el 2009 se produciría un incremento de los ingresos y un mantenimiento de los gastos que nos permite tener un ahorro neto positivo de alrededor de 4 millones de euros que destinaríamos a inversiones. Los años 2010 y 2011 son de crecimiento estrictamente vegetativo (un 2%) tanto en ingresos como en gastos corrientes.

TABLA 29: PREVISION DESEABLE DEL AHORRO BRUTO Y AHORRO NETO (AÑOS 2009 A 2011)

Situación ideal de Ahorro Bruto y Ahorro Neto			
	2009	2010	2011
Cap. I Impuestos directos	26.113.830	26.636.107	27.168.829
Cap. II Impuestos indirectos	1.201.008	1.201.008	1.201.008
Cap. III Tasas y otros ingresos	11.872.155	12.109.599	12.351.790
Cap. IV Transferencias corrientes	19.146.643	19.529.576	19.920.167
Cap. V Ingresos patrimoniales	97.646	99.599	101.591
Total Ingresos	**58.431.282**	**59.575.888**	**60.743.386**
Cap. I Gastos de personal	26.000.000	26.520.000	27.050.400
Cap. II Gastos corrientes	19.000.000	19.380.000	19.767.600
Cap. IV Transferencias corrientes	5.000.000	5.100.000	5.202.000
Total Gastos	**50.000.000**	**51.000.000**	**52.020.000**
Ahorro Bruto	8.431.282	8.575.888	8.723.386
Ahorro Bruto %	14%	14%	14%
Cap. III Gastos financieros	1.789.257	1.789.257	1.789.257
Cap. IX Pasivos financieros	3.814.343	3.814.343	3.814.343
Total	**5.603.600**	**5.603.600**	**5.603.600**
Ahorro Neto	2.827.682	2.972.288	3.119.786
Ahorro Neto %	5%	5%	5%

	2009	2010	2011
Ahorro Bruto	8.431.282	8.575.888	8.723.386
Ahorro Neto	2.827.682	2.972.288	3.119.786



Fuente: Liquidaciones del presupuesto municipal. Elaboración propia

¿Se puede conseguir esta situación? Se puede y se debe.
¿Cómo lo haremos? De esto trata el proyecto, de viabilizar a la entidad con un incremento sustancial de los ingresos.
¿Es esto suficiente? No, este proyecto de mejora debe formar parte de una planificación de recuperación financiera que tiene que tener su contrapartida en la reducción de gastos.

3.2.- Análisis estratégico. (Matriz DAFO)

Continuamos con el análisis estratégico de la organización. Para ello el equipo de mejora decidió realizar una matriz DAFO y analizamos el entorno (oportunidades y amenazas) y el interno (fortalezas y debilidades) de la parte de la organización afectada por el proyecto de mejora, enfocado a situar su posición actual respecto a su misión, sus valores y su visión. No obstante tampoco nos pudimos abstraer de problemas del resto de la organización que también figura en las debilidades internas.

TABLA 30: MATRIZ DAFO

INTERNO	
DEBILIDADES	**FORTALEZAS**
- Falta de motivación - Ausencia de un plan de formación - Ausencia de normalización de procesos - Software obsoleto - Disgregación física y orgánica de los servicios - Falta planificación por objetivos - Falta de coordinación con el resto de la organización - No existe evaluación del desempeño - Falta de interés del gobierno en el cambio - Falta de cohesión del gobierno	- Equipos de trabajo con experiencia - Voluntad de renovación del software

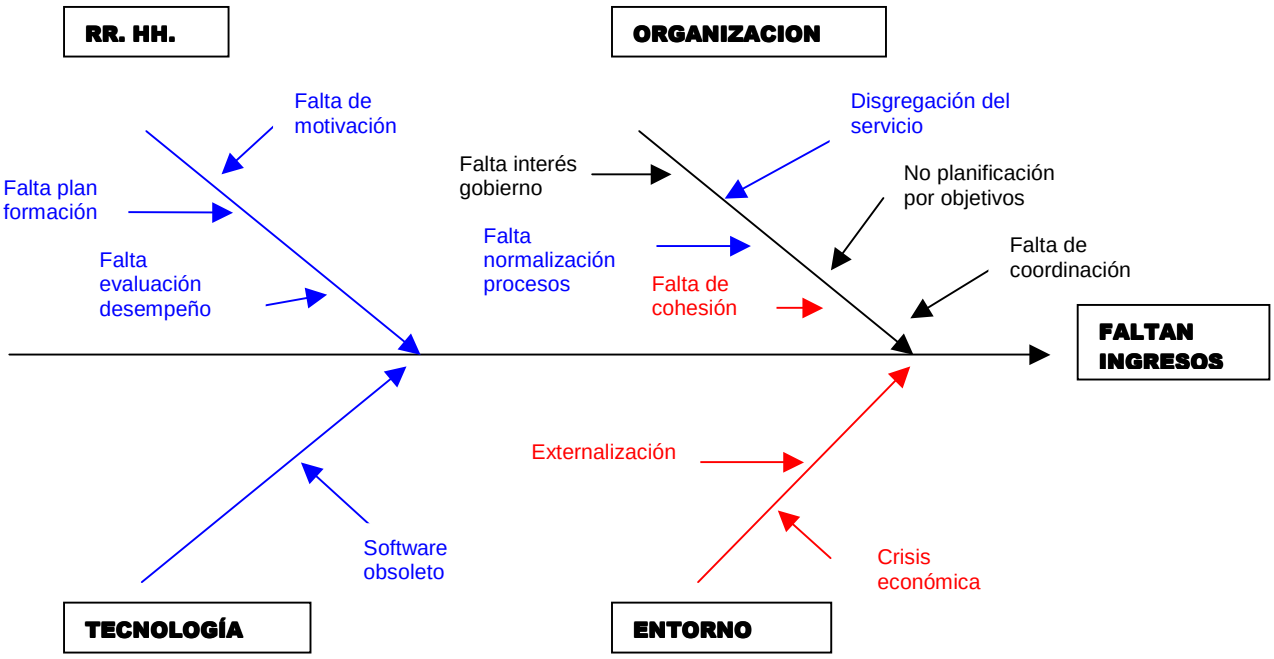
EXTERNO	
AMENAZAS	**OPORTUNIDADES**
- Externalización del servicio - Crisis económica	- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos - Existencia de TIC - Aprobación PGOU y PONENCIA CATASTRAL - Posibilidad alianzas.

3.3.- Diagrama Ishikawa (CAUSAS-EFECTO).

A continuación se elaboró un diagrama de causas-efecto, para ordenar ordenar, de forma muy concentrada, todas las causas que supuestamente pueden contribuir a un determinado efecto.

Puesto que el efecto causado era la falta de ingresos, se sistematizaron las causas en derivadas de recursos humanos, de la organización, de la tecnología y del entorno.

TABLA 31: DIAGRAMA DE ISHIKAWA



En color azul, se ha señalado las causas que se van a intentar resolver con el proyecto de mejora. Y en color rojo, las causas del entorno sobre las que no podemos actuar. Se dejan en negro aquellas en las que según se verá en el diagrama de pareto no es necesario actuar.

3.4.- Diagrama de Pareto.

A continuación se utilizó el diagrama de Pareto, con la finalidad de separar gráficamente los aspectos significativos de un problema de los aspectos triviales, de manera que el equipo de mejora sepa dónde dirigir sus esfuerzos para mejorar.

Usando el diagrama se pueden detectar los problemas que tienen relevancia mediante la aplicación del principio de Pareto: “El 80% de los problemas se proviene del 20% de las causas.

Para ello los problemas señalados por el equipo de mejora en la matriz DAFO, salvo aquellos señalados en rojo en el Ishikawa, se pusieron en consideración de parte de la organización (gobierno, empleados), y se les pidió a través de entrevistas y encuestas que puntuaran de 1 a 10 cada una de las causas señaladas.

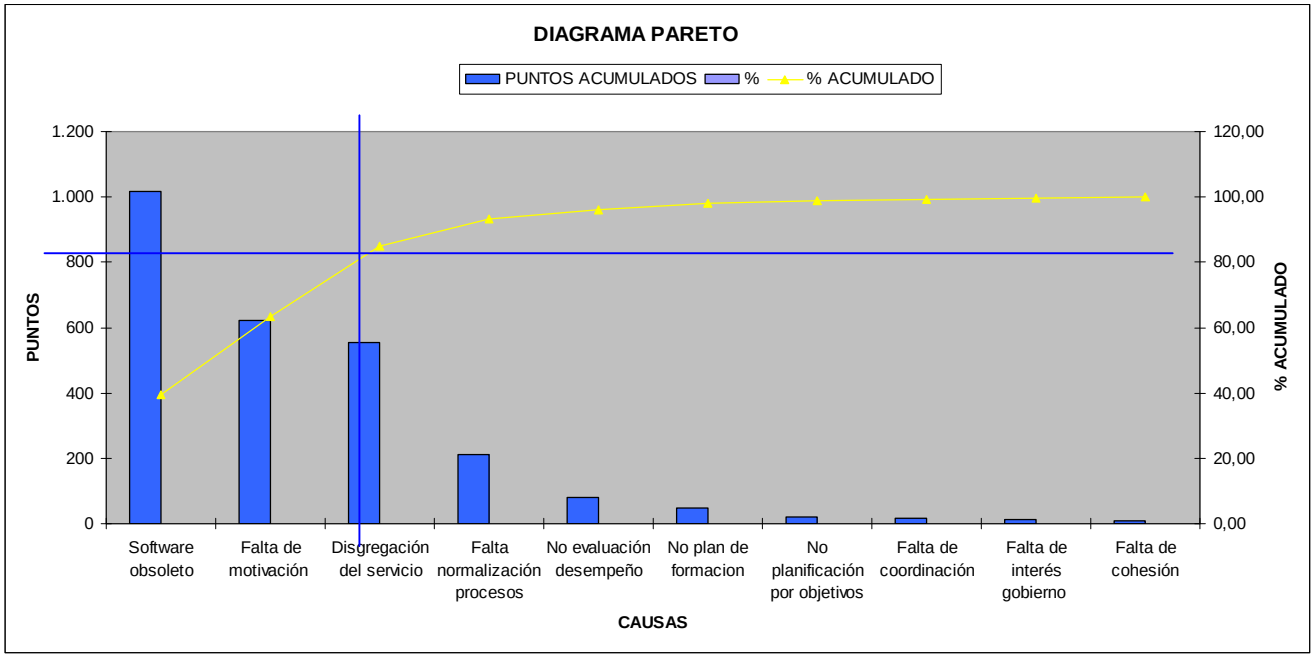
Esto nos produjo dos ventajas, de un lado implicamos al resto de la organización en el proyecto de mejora, y de otro nos da una visión mas amplia de la magnitud de las causas que provocan el problema de la insuficiencia de ingresos.

De las 50 encuestas planteadas, resultaron las siguientes puntuaciones:

TABLA 32: RESULTADO DE LAS ENCUESTAS REALIZADAS SOBRE LAS DEBILIDADES DE LA ORGANIZACIÓN

CAUSAS	PUNTOS ACUMULADOS	% SOBRE EL TOTAL	% ACUMULADO
Software obsoleto	1.015	39,42%	39,42
Falta de motivación	620	24,08%	63,50
Disgregación del servicio	553	21,48%	84,98
Falta normalización procesos	210	8,16%	93,14
No evaluación desempeño	78	3,03%	96,17
No plan de formacion	47	1,83%	98,00
No planificación por objetivos	20	0,78%	98,78
Falta de coordinación	15	0,58%	99,36
Falta de interés gobierno	10	0,39%	99,75
Falta de cohesión	7	0,27%	100,00
TOTAL PUNTUACIÓN	2.575	100,00%	

GRÁFICO 07: DIAGRAMA DE PARETO



Parece ser que los puntos de mejora deben centrase en la renovación del software, la motivación del personal, y la agrupación del servicio, y la normalización de procesos.

3.5.- Matriz de intereses afectados.

Nos pareció interesante también elaborar una matriz de intereses afectados, donde señalamos los clientes internos y externos del proyecto, y determina su grado de interés y su influencia en el mismo:

TABLA 33: MATRIZ DE INTERESES AFECTADOS POR EL PROCESO DE MEJORA.

	GRADO DE INTERÉS DE LOS DIFERENTES ACTORES		
GRADO DE INFLUENCIA DE LOS ACTORES		ALTO	BAJO
	ALTO	DIRECCIÓN INFORMÁTICA	GOBIERNO SINDICATOS
	BAJO		EMPLEADOS CIUDADANOS

¿Cómo conseguiremos que el grado de interés del gobierno municipal, los sindicatos, los empleados y los ciudadanos pase de bajo a alto? Mediante la información y la participación.

¿Y que mecanismos utilizamos?

1.- Equipo de gobierno:

- Participación, a través de la aprobación de la ficha del proyecto por la Junta de Gobierno local. El Concejal Delegado de Economía y Hacienda será propietario del proyecto. Por último será objeto de entrevistas.

- Información vía correo electrónico de las actas de las reuniones del grupo de mejora.

2.- Sindicatos:

- Información vía correo electrónico de las actas de las reuniones del grupo de mejora.
- Participación a través de encuestas.

3.- Empleados:

- Información mediante el acceso a la información a través de la intranet.
- Participación a través de encuestas y buzón de sugerencias.

4.- Ciudadanos:

- Plan de comunicación con el siguiente logo:

4.- LA PROPUESTA DE MEJORA.

4.1.- Objetivos de la organización.

Una de las necesidades que se hicieron más evidentes a la hora de elaborar el proyecto de mejora, es definir y documentar la misión, la visión y valores de la organización.

En segundo lugar, y fue algo que produjo mucho debate y algún quebradero de cabeza, fue denominar el área de mejora. La problemática se produce en un principio entre denominarlo organismo, área o servicio, puesto que no tiene entidad jurídica definida; y posteriormente entre gestión tributaria, de lo cual no estuvimos convencidos, salvo que se entendiera que abarcaba la recaudación municipal, tanto en voluntaria como en ejecutiva; o de gestión de ingresos, algo más amplio, pues abarca los ingresos no tributarios.

Finalmente se decidió denominar al área de mejora SERVICIOS DE GESTIÓN DE INGRESOS, no obstante del estatus jurídico y denominación que resulte del proyecto de mejora.

4.1.1.- La misión.

Los SERVICIOS DE GESTIÓN DE INGRESOS (SGI) son la parte de la estructura municipal que hace tributar y recauda todos los hechos con trascendencia tributaria que se producen en el término municipal de Motril, proporcionando al resto del Ayuntamiento los recursos necesarios para prestar servicios públicos.

El SGI se compone de:

La Gestión Tributaria (GT) que reclama las cargas tributarias a los ciudadanos de Motril.
La Recaudación Tributaria (RT) que recauda, bien voluntariamente o apremiando el patrimonio de los ciudadanos, las mismas.
Y la Inspección Tributaria (IT) que evita el fraude fiscal en los tributos municipales.

4.1.2.- La visión.

El SGI logrará ser referente:

- De los demás entes locales y de los ciudadanos por su nivel de excelencia en la prestación de los servicios de gestión, inspección y recaudación.
- Del resto de la organización municipal por el incremento de los recursos conseguido.
- De empleados públicos por desarrollar el potencial de los equipos de trabajo.

4.1.3.- Los valores.

Los valores que caracterizan al SGT de Motril son:

- LA EQUIDAD, como compromiso de seguridad jurídica, es decir, se tratará por igual a los ciudadanos ante casos similares.

- LA INNOVACIÓN, caminando un paso por delante de las demandas ciudadanas.

- LA EFICACIA en la prestación de los servicios.

- LA COORDINACIÓN, tanto entre los diferentes equipos que componen el SGI, como con el resto de la organización.

4.2.- Líneas estratégicas.

Derivadas de la visión señalada por el equipo de mejora para el Servicio de Gestión de Ingresos, se han definido las siguientes líneas estratégicas:

LINEA ESTRATÉGICA 1: INCREMENTO DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS.
LINEA ESTRATÉGICA 2: MEJORAR LA PRESTACION DEL SERVICIO DE GESTION TRIBUTARIA.
LINEA ESTRATÉGICA 3: MEJORAR LA MOTIVACIÓN DE LOS EMPLEADOS.

Entendemos que con las mismas se puede satisfacer las expectativas de los principales actores implicados en el proceso:

LÍNEA ESTRATÉGICA 1: Al gobierno por el incremento de los recursos municipales.
LINEA ESTRATÉGICA 2: A los ciudadanos por la mejora de la producción de los servicios.
LINEA ESTRATÉGICA 3: A los empleados por la mejora del clima laboral.

TABLA 34: MATRIZ DE INTERESES AFECTADOS POR LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS

GRUPOS DE INTERÉS	DENOMINACIÓN	SEGMENTOS	EJES DE LA VISIÓN
CLIENTES INTERNOS	AYUNTAMIENTO	GOBIERNO	Incrementar recursos
	EMPLEADOS	DIRECCION EMPLEADOS	Desarrollo del potencial
CLIENTES EXTERNOS	CIUDADANOS	E-CIUDADANOS RESTO CIUDAD	Mejora producción servicios
ALIADOS	ASOCIADOS	COLEGIO GESTORES	Desarrollar acuerdos que redunden en beneficio mutuo
	ADMINISTRACIONES	CATASTRO, AEAT, TRÁFICO, MAP	

Estas líneas estratégicas se plantean con un horizonte temporal de 2 años (2009- 2010). Puesto que el Plan de Mejora es **continua**, a finales de 2010, se realizara una evaluación definitiva de los objetivos conseguidos del plan, y se realizará otro análisis estratégico del estado actual de la organización, reformulándose nuevas líneas estratégicas.

4.3.- Objetivos estratégicos.

Teniendo en cuenta los problemas relevantes señalados por el Diagrama de Pareto se marcan, los objetivos estratégicos en los que se desglosan las tres líneas establecidas:

LINEA ESTRATÉGICA 1: INCREMENTO DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS
OBJETIVO ESTRATÉGICO 1.1: MODERNIZAR LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS.
OBJETIVO ESTRATÉGICO 1.2: INCREMENTAR LOS TIPOS IMPOSITIVOS Y TARIFAS EN TASAS.
OBJETIVO ESTRATÉGICO 1.3: DETECTAR BOLSAS DE FRAUDE EN INGRESOS.

LINEA ESTRATÉGICA 2: MEJORAR LA PRESTACION DEL SERVICIO DE GESTION TRIBUTARIA.
OBJETIVO ESTRATÉGICO 2.1: REORGANIZAR ECONOMÍA Y HACIENDA.
OBJETIVO ESTRATÉGICO 2.2: AGRUPAR EN UNA SOLA SEDE LA AGENCIA MUNICIPAL TRIBUTARIA.
OBJETIVO ESTRATÉGICO 2.3: NORMALIZAR LOS PROCESOS.

LINEA ESTRATÉGICA 3: MEJORAR LA MOTIVACIÓN DE LOS EMPLEADOS.
OBJETIVO ESTRATÉGICO 3.1: DETECTAR EL CLIMA DE LA ORGANIZACIÓN.
OBJETIVO ESTRATÉGICO 3.2: DISEÑAR UN PROGRAMA DE FORMACIÓN.

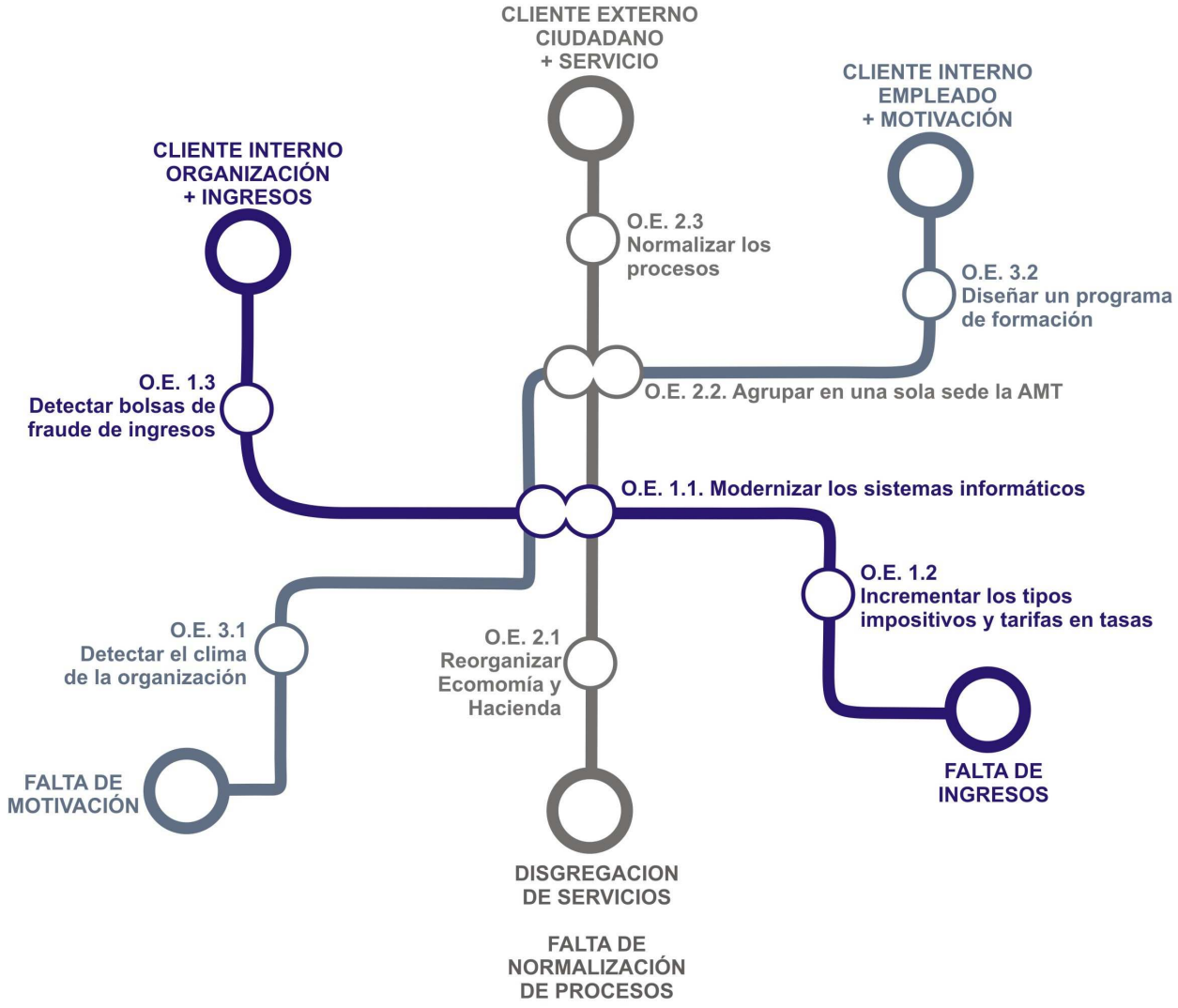
La línea estratégica 1 atiende al punto de mejora de renovación del software en un plan integral de sistemas. No obstante aparecen otros dos objetivos estratégicos, el incremento de tipos y tarifas es un punto bastante controvertido con el equipo de gobierno que se ha negado reiteradamente a adoptar esta medida, pero lo mantenemos como punto de apoyo para situaciones extremas. En cuanto a las bolsas de fraude parece evidente su existencia, pero este punto depende mucho de la existencia de sistemas informáticos para gestionar dicha gestión.

La línea estratégica 2 intenta dar respuesta en sus puntos 2.1 y 2.2 a la unificación del servicio tanto orgánica como físicamente, y en su punto 2.3 a la necesidad de normalizar procedimientos.

En cuanto a la línea estratégica 3 está referida en todos sus objetivos estratégicos a la mejora de la motivación laboral de los empleados públicos que prestan sus servicios en el área de mejora

Nos parece más gráfico representarlo con un mapa estratégico a modo de estaciones de metro:

IMAGEN 04: MAPA ESTRATÉGICO DEL PROCESO DE MEJORA



4.4.- Objetivos operativos.

Los objetivos operativos u operacionales son expresión del resultado concreto que queremos lograr a partir de un objetivo estratégico a corto plazo:

LINEA ESTRATÉGICA 1: INCREMENTO DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS

OBJETIVO ESTRATÉGICO 1.1: MODERNIZAR LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS.
OBJETIVO OPERATIVO 1.1.1: IMPLANTAR EL NUEVO SISTEMA DE GESTION Y RECAUDACIÓN.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 1.2: INCREMENTAR LOS TIPOS IMPOSITIVOS Y TARIFAS EN TASAS.
OBJETIVO OPERATIVO 1.2.1: INCREMENTAR LOS TIPOS IMPOSITIVOS.
OBJETIVO OPERATIVO 1.2.2: ADECUAR LOS INGRESOS POR TASAS AL COSTE REAL DE LOS SERVICIOS.
OBJETIVO OPERATIVO 1.2.3: BÚSQUEDA DE NUEVOS TIPOS TRIBUTARIOS.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 1.3: DETECTAR BOLSAS DE FRAUDE EN INGRESOS.
OBJETIVO OPERATIVO 1.3.1: INCLUIR EN LAS BASES FISCALES LOS EDIFICIOS FUERA DE ORDENACIÓN.
OBJETIVO OPERATIVO 1.3.2: GRABAR TODAS LAS SANCIONES DE TRÁFICO.

LINEA ESTRATÉGICA 2: MEJORAR LA PRESTACION DEL SERVICIO DE GESTION TRIBUTARIA.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 2.1: REORGANIZAR ECONOMÍA Y HACIENDA
OBJETIVO OPERATIVO 2.1.1: REDISEÑAR EL SERVICIO DE GESTIÓN DE INGRESOS.
OBJETIVO OPERATIVO 2.1.2: CREAR LA AGENCIA MUNICIPAL TRIBUTARIA (AMT).
OBJETIVO ESTRATÉGICO 2.2: AGRUPAR EN UNA SOLA SEDE LA AGENCIA MUNICIPAL TRIBUTARIA.
OBJETIVO OPERATIVO 2.2.1: REMODELAR LOS LOCALES PZ DE LA LIBERTAD.
OBJETIVO OPERATIVO 2.2.2: ADQUIRIR MOBILIARIO Y EQUIPOS.
OBJETIVO ESTRATÉGICO 2.3: NORMALIZAR LOS PROCESOS.
OBJETIVO OPERATIVO 2.3.1: REALIZAR UNA REINGENIERÍA PROCESOS TELEMÁTICOS.
OBJETIVO OPERATIVO 2.3.2: REALIZAR UNA REINGENIERÍA PROCESOS TRIBUTARIOS.

LINEA ESTRATÉGICA 3: MEJORAR LA MOTIVACIÓN DE LOS EMPLEADOS.
OBJETIVO ESTRATÉGICO 3.1: DETECTAR EL CLIMA DE LA ORGANIZACIÓN.
OBJETIVO OPERATIVO 3.1.1: REALIZAR ENCUESTAS SOBRE EL CLIMA LABORAL.
OBJETIVO ESTRATÉGICO 3.2: DISEÑAR UN PROGRAMA DE FORMACIÓN.
OBJETIVO OPERATIVO 3.2.1: PROGRAMAR LA FORMACIÓN DE ENTRADA.
OBJETIVO OPERATIVO 3.2.1: PROGRAMAR LA FORMACIÓN CONTINUADA.

4.5.- Plan de implantación.

Entendemos como fundamental éste punto del plan de mejora, puesto que el mismo tiene vocación de implantación en la organización.

Para ello se utilizaran dos tablas que para cada objetivo operativo sintetizarán todos aquellos aspectos que se consideran relevantes:

En la primera:

1.- Las acciones de mejora en que se desglosan los objetivos operativos.

2.- El responsable o unidad a la que ha sido asignada la acción.

3.- El plazo para poder enlazarlo con un cronograma de implantación.

En la segunda:

1.- Se consignan los costes que tiene cada acción, y se determina su partida presupuestaria. Pero sólo se realizará cuando existan los mismos, puesto que entendemos que los gastos de aquellas acciones que se realicen utilizando recursos propios entran dentro del gasto corriente de la organización, por lo que no deben computar a los efectos del plan de mejora.

Atendiendo a la situación económica del Ayuntamiento de Motril, y a la dificultad de acceder a los recursos para financiar gastos de inversión, se intentado minimizar al máximo los costes que pudieran representar el plan de mejora, estableciendo sólo los estrictamente imprescindibles.

Finalmente se ha buscado no incrementar los gastos de personal con ninguna nueva incorporación, sino mediante traslados de personal de otras áreas.

Para ambas se utiliza una pequeña representación en color, del estado de implantación: verde para las acciones ejecutadas, ámbar para las que están en proceso y rojo para las que están pendientes de ejecutar.

4.5.1.- Objetivo estratégico 1.1: Modernizar los sistemas informáticos.

La primera causa que aparece en el Diagrama de Pareto como motivo de la imposibilidad de conseguir nuestra visión es la antigüedad del software, con un 39,42 por ciento. Es el punto crítico del plan de mejora, si no obtenemos los recursos necesarios para la modernización de los sistemas de emisión de deuda y cobro, no podremos abordar la gran mayoría de las acciones de mejora.

4.5.1.1.- Objetivo operativo 1.1.1 implantar un nuevo sistema informático de gestión y recaudación.

El objetivo operativo es la selección, adquisición e implantación de un nuevo sistema informático de gestión y recaudación, y la formación del personal en la nueva herramienta.

Ya dijimos que la plataforma tecnológica que realiza estas funciones está compuesta:

FIE: Sistema de origen de la deuda tributaria, que contiene la base de datos de contribuyentes y de los objetos tributarios vehículos, inmuebles, ocupaciones de vía pública; así como los módulos de emisión de padrones, liquidaciones y multas.

BZE: Sistema de gestión de ingresos, o para entendernos, de recaudación de la deuda, que contiene módulos para la emisión de cobros por ventanilla y domiciliaciones (Modalidad 1 del Cuaderno 60 del Consejo Superior Bancario y Cuaderno 19 del Consejo Superior Bancario). Asimismo contiene un módulo de contabilización automática que realiza los contraídos en el sistema de contabilidad.

RECAVER: El sistema de recaudación ejecutiva del Organismo Autónomo de Recaudación, es totalmente independiente y separado, alimentándose con soportes físicos elaborados desde BZE, no compartiendo la misma estructura de datos.

Los dos primeros sistemas se implantaron en el Ayuntamiento en el año 1991, sobre un soporte de IBM AS400. Y aún reconociendo que, en su tiempo constituyeron un avance dentro de la plataforma tecnológica por entonces existente, en la actualidad adolece de los siguientes problemas:

A) No existe interconexión entre BZE y RECAVER, con lo que conlleva de duplicidad de bases de datos, imposibilidad de dar información exacta al contribuyente desde la oficina de atención.

Un ejemplo es que los contribuyentes no entienden como no encontramos su domicilio para notificarles las deudas en voluntaria, y si para notificarles expedientes de apremio.

B) Por otro lado la antigüedad de los dos primeros sistemas nos provocan una carga absurda de trabajo, como por ejemplo hacer las notificaciones a mano, y nos imposibilitan realizar procesos tan simples como el control de los cobros de las liquidaciones y autoliquidaciones por soporte físico con las entidades bancarias (modalidades 2 y 3 del Cuaderno 60 del Consejo Superior Bancario), a algo impensable con el modelo actual como plataformas de pago por internet, envíos masivos de sms, etc....

La situación actual se basa en la existencia de dos islas de información. En una se vivía en el siglo XIX y en la otra en el siglo veinte. Cada isla había solucionado sus problemas para la realización de las gestiones y la visión era vertical no transversal. En la oficina de atención al contribuyente no se puede dar respuesta a la tan recurrida pregunta de los ciudadanos de “como va lo mío”, por lo que el sufrido contribuyente debe iniciar un viaje por la jungla administrativa siguiendo la pista de su trámite, por Gestión Tributaria, por la Tesorería Municipal, por el Organismo Autónomo de Recaudación, y cuidado que cada unidad está en un edificio diferente. En esta situación difícilmente podemos dar un servicio de calidad, y más difícil aún es hacer realidad la administración electrónica.

Desde un primer momento tuvimos muy claro dos cosas:

a) Que necesitábamos un nuevo software de gestión acorde con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, y que nos permitiera hacer lo mismo con menos esfuerzo, y mucho más con el mismo esfuerzo.

b) Que los sistemas de gestión, recaudación y contabilidad debían compartir la misma plataforma.

De las reuniones del equipo de mejora, el Jefe del Servicio de Informática, nos hizo ver la necesidad de no abordar el problema desde un punto de vista departamental y centrado en la adquisición de un programa de emisión de deuda y recaudación, conectado con la contabilidad municipal, puesto que es evidente que las utilidades informáticas señaladas necesitan compartir datos con otros sistemas del Ayuntamiento.

Así se planteó un **plan de sistemas integrado** que basándose en dos grandes pilares TERRITORIO y TERCEROS, pudieran servir para definir las aplicaciones informáticas a utilizar el conjunto de la organización. Podemos distinguir tres tipos de aplicaciones:

- **Corporativas:** que dan cobertura a las necesidades comunes de todas las partes de la organización; por ejemplo Territorio, Terceros, Registro de Entrada y Gestión Documental.

- **Comunes:** que son las que dan cobertura a un área común de la organización, por lo que requieren la coordinación continua y la integración con otras áreas; Contabilidad y Presupuestos, Contratación y Compras, Inventario y Patrimonio, Gestión de Ingresos y Recaudación, Recursos Humanos.

- Y **Departamentales** que dan cobertura a un área específica, realizándose sus actividades de forma autónoma al resto de la organización; Policía, Bomberos, Deportes, bibliotecas, almacén, etc…

Una vez determinado el BackOffice de la organización, se afrontaría la mejora del FrontOffice, abriendo nuevos canales de comunicación con el ciudadano, y así:

- Se produciría una mejora en la atención presencial, puesto que el personal de atención al contribuyente si puede responder a la pregunta de “como va lo mío”.

- La página web municipal, pasaría de ser un mero gestor de contenidos, a una pasarela de tramitaciones mediante una oficina virtual.

- Se potenciará la atención telefónica, a través de número 010, y con la creación de un pull telefónico.

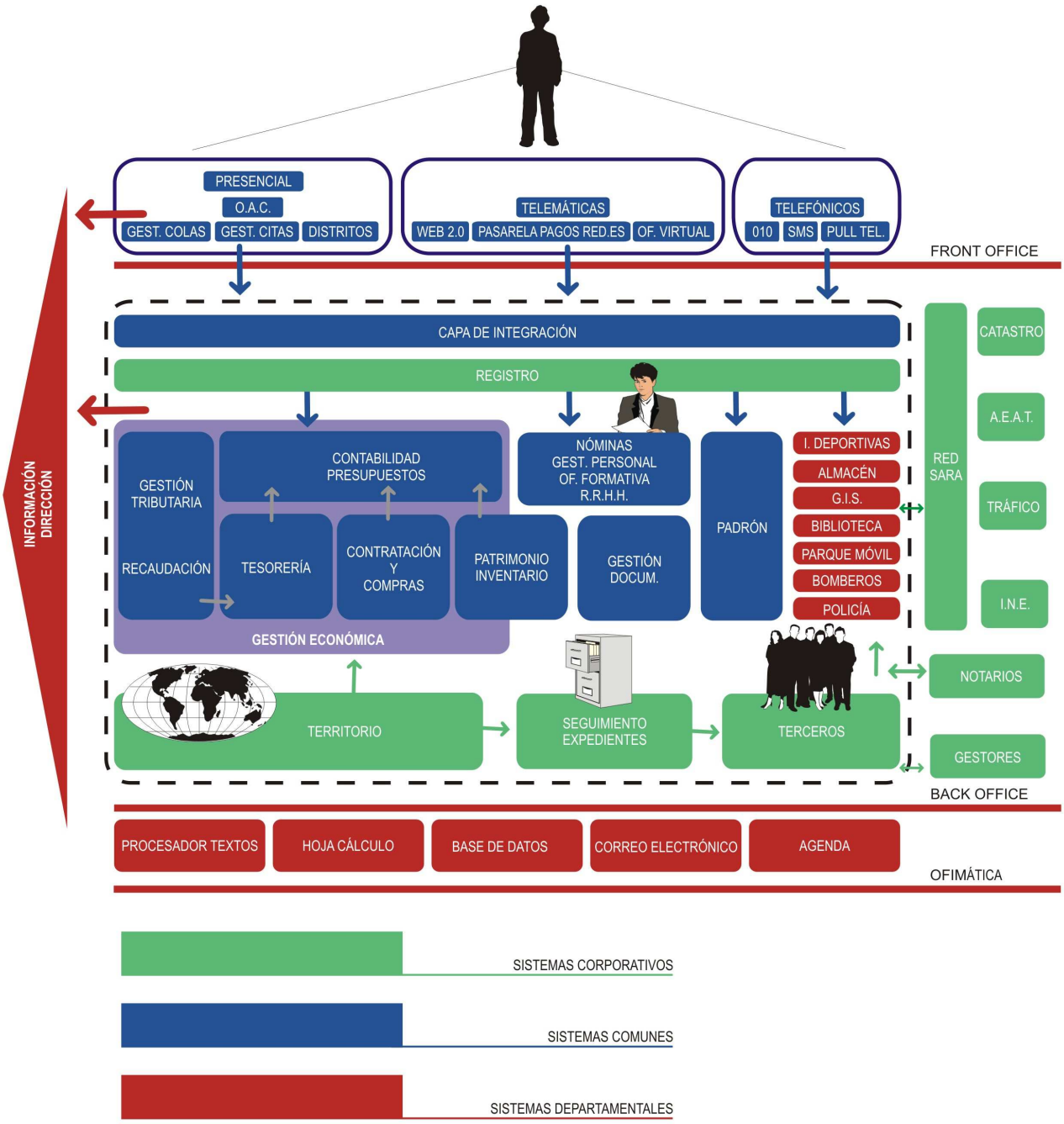
Por otra parte es necesario tener en cuenta que el BackOffice debe ofrecer información al gobierno municipal y a la dirección para la toma de decisiones.

También es importante tener un canal de comunicación con nuestros posibles aliados tanto a través de la Intranet administrativa del MAP (Red SARA) como la D.G.T, la A.E.A.T., la Dirección General del Catastro, como a través de nuestra Intranet COLEGIO DE GESTORES, NOTARIOS, INE, etc..

Por último, y no menos importante, es tener al día y coordinado todo el mundo de la ofimática, procesadores de texto, hojas de cálculo, bases de datos y correo electrónico.

Durante la implantación de cada una de las soluciones de este plan de sistemas, se debe dar lugar a una normalización y reingeniería de procesos; a una redistribución de cargas de trabajo y una descentralización de funciones que a su vez de paso a una reorganización administrativa; y sobre todo a un plan de formación que sirva de instrumento de gestión del cambio.

IMAGEN 05: MAPA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN INTEGRADO



Como se observa en la siguiente tabla, debido a su carácter clave para el presto del proyecto este objetivo operativo se ha empezado a ejecutar, y tiene como fecha tope de implantación el primer trimestre del año 2009.

TABLA 35: LOG DE ACCIONES DEL OBJETIVO OPERATIVO 1.1.1

PLAN DE IMPLANTACION		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales.		
1	LINEA ESTRATEGICA	INCREMENTO RECURSOS		
1.1	OBJETIVO ESTRATÉGICO	MODERNIZAR LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS		
1.1.1	OBJETIVO OPERATIVO	IMPLANTAR NUEVO PROGRAMA INFORMÁTICO DE GESTION Y RECAUDACION		
Codigo	Log de acciones	Asignado a	Fecha prevista	Estado
1.1.1.1	**Prospección preliminar del mercado.**			Realizado
	a) Visita a Ayuntamientos de similares carácteristicas	Servicio Economía y Hacienda	30/06/2008	realizado
	b) Contacto con empresas del sector	Servicio de Informática	31/07/2008	realizado
	c) Presentación del producto	Servicio de Informática	31/08/2008	realizado
	d) Petición de presupuestos de implantación	Servicio de Informática	30/09/2008	realizado
1.1.1.2	**Contratación del producto**			en proceso…
	a) Elaboración de pliegos	Negociado de Contratación	30/11/2008	en proceso…
	b) Aprobación pliegos	JUNTA DE GOBIERNO LOCAL	15/12/2008	
	c) Publicacion	Negociado de Contratación	28/02/2009	
	d) Estudio Mesa Contratación	MESA DE CONTRATACIÓN	06/03/2009	
	e) Adjudicación	JUNTA DE GOBIERNO LOCAL	16/03/2009	
	f) Firma contrato	ALCALDE	17/03/2009	
1.1.1.3	**Puesta en marcha software**			
	a) Migración de datos	Empresa concesionaria	31/03/2009	
	b) Implantación de sistemas	Empresa concesionaria	13/04/2009	
1.1.1.4	**Formación del Personal**			
	a) Formación general	Empresa concesionaria	27/03/2009	
	b) Formación gestión tributaria	Empresa concesionaria	03/04/2009	
	c) Formación recaudación	Empresa concesionaria	17/04/2009	
	c) Formación sanciones de tráfico	Empresa concesionaria	03/04/2009	

TABLA 36: COSTES DE IMPLANTACIÓN DEL OBJETIVO OPERATIVO 1.1.1

COSTES de IMPLANTACIÓN		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales			
1	LINEA ESTRATEGICA	INCREMENTO RECURSOS			
1.1	OBJETIVO ESTRATÉGICO	MODERNIZAR LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS			
1.1.1	OBJETIVO OPERATIVO	IMPLANTAR NUEVO PROGRAMA INFORMÁTICO DE GESTION Y RECAUDACION			
Codigo	Log de acciones	Coste	Ejecutado	%	Partida presupuestaria
1.1.1.1	**Prospección preliminar del mercado.**				
	a) Visita a Ayuntamientos de similares carácteristicas	128,29 €	128,29 €	100%	2008.GG.0204.6114.23100
	b) Contacto con empresas del sector				
	c) Presentación del producto				
	d) Petición de presupuestos de implantación				
1.1.1.3	**Puesta en marcha software**				
	a) Migración de datos	84.544,00 €	0,00 €	0%	2008.GG.1402.1210.62600
	b) Implantación de sistemas	140.845,00 €	0,00 €	0%	2008.GG.1402.1210.62600
1.1.1.4	**Formación del Personal**				
	a) Formación general				
	b) Formación gestión tributaria				
	c) Formación recaudación				
	c) Formación sanciones de tráfico				
		36.354,00 €	0,00 €	0%	2008.GG.1402.1210.62600
TOTAL		**261.743,00 €**	**0,00 €**	0%	

4.5.2.- Objetivo estratégico 1.2: Incrementar los tipos impositivos y tarifas en tasas.

Este objetivo estratégico es el clásico recurso de los municipios para solventar sus problemas financieros, no tiene coste de implantación alguno, y los incrementos de ingresos son inmediatos.

4.5.2.1.- Objetivo operativo 1.2.1 Incrementar los tipos impositivos.

El objetivo operativo es incrementar los ingresos municipales en 8.424.216 euros mediante una subida en los tipos en los impuestos municipales.

Para ello, y ante la resistencia de cualquier gobierno municipal a incrementar la presión fiscal a sus ciudadanos, tendremos que estudiar esta presión fiscal en municipios de iguales características.

La presión fiscal es un ratio que se obtiene de dividir los ingresos tributarios (capítulos I, II y III) entre la población de derecho de un municipio.

TABLA 37: PRESIÓN FISCAL EN AYUNTAMIENTOS ANDALUCES DE MAS DE 50.000 HABITANTES

PRESION FISCAL EN AYUNTAMIENTOS ANDALUCES DE + 50.000 hab.	
AYUNTAMIENTOS AÑO 2004	Ingresos tributarios/hab
Marbella	1.091,70 €
Mijas	905,47 €
Torremolinos	872,03 €
Estepona	870,75 €
Roquetas de Mar	845,51 €
Fuengirola	733,66 €
El Puerto de Santa María	601,91 €
El Ejido	573,06 €
Jerez de la Frontera	527,29 €
Alcalá de Guadaira	476,70 €
GRANADA	469,03 €
ALMERIA	449,95 €
Motril	445,82 €
Chiclana de la Frontera	426,83 €
CADIZ	423,13 €
Linares	418,34 €
Vélez- Málaga	409,94 €
Salnlucar de Barrameda	406,17 €
Algeciras	386,20 €
CORDOBA	370,92 €
MALAGA	369,40 €
HUELVA	357,60 €
JAEN	357,44 €
Dos Hermanas	347,48 €
SEVILLA	329,33 €
San Fernando	324,75 €
La Línea de la Concepción	269,99 €
MEDIA	451,36 €

Fuente: Cámara de Cuentas de Andalucía. Elaboración propia

Aunque los datos son del 2004, creemos que son lo suficientemente válidos para darnos una idea de donde se sitúa Motril, que esta con 445,82 euros por debajo de la media, y se encuentra en la posición número 13 de 27.

Por otro lado inclusive en el 2007, es decir, tres años después, con la aplicación de la nueva ponencia de valores catastrales, la presión fiscal por habitante se sitúa en Motril en 519,43 euros.

Asimismo señalaremos que en virtud del principio de autonomía local, y de suficiencia financiera, los municipios tienen la posibilidad de graduar sus ingresos, mediante la imposición de tipos de gravamen, siempre dentro de los topes máximos señalados por la legislación sobre haciendas locales. Veamos la posición del Ayuntamiento de Motril con respecto a estos topes máximos y cual sería el incremento de ingresos que se podría obtener en cada caso:

INGRESO	**IBI Rústico**
Hecho Imponible	Titularidad de derechos sobre bienes inmuebles rústicos
Base Imponible	Valor catastral de los bienes inmuebles rústicos

Tipo de gravamen

Aplicado en 2007		0,96
Aplicado en 2008		0,96
Máximo legal		**1,16**
- General		0,90
- Por prestar más servicios públicos de los mínimos exigidos	+	0,06
- Por prestar servicio de transporte colectivo	+	0,05
- Por representar los terrenos de naturaleza rústica más del 80% de la superficie total del término	+	0,15

Suelo Urbano	699,07	6,39%
Suelo Urbanizable	482,24	4,41%
Sistema General	350,10	3,20%
Rústico	9.413,59	86,01%
	10.945,00	100,00%

Número de recibos

Emitidos en 2007	3.693
Emitidos en 2008	3.731

Derechos reconocidos

En el ejercicio 2007	534.094		
Previsión ejercicio 2008	542.788	Incremento	1,63%
Previsión ejercicio 2009	553.644	Incremento	2,00%

Posibles modificaciones

Incremento del tipo de gravamen al 1,16%,

Tipo de gravamen actual	0,96	
Tipo de gravamen incrementado	1,16	
Incremento	20,83%	113.081 €

Propuesta ejercicio 2009	655.869	Incremento	20,83%

INGRESO	**IBI de Características Especiales**
Hecho Imponible	Titularidad de derechos sobre bienes inmuebles de características especiales
Base Imponible	Valor catastral de los bienes inmuebles de características especiales

Tipo de gravamen

Aplicado en 2007	1,3
Aplicado en 2008	1,3
Máximo legal	**1,3**

Derechos reconocidos

En el ejercicio 2007	371.977		
Previsión ejercicio 2008	409.141	Incremento	9,99%
Previsión ejercicio 2009	417.324	Incremento	2,00%

Comentarios

En la revisión catastral realizada en 2006 se modificó la clasificación de los bienes inmuebles urbanos ubicados en el puerto, pasando de bienes urbanos a bienes inmuebles de características especiales.

El incremento producido se debe a que se ha vuelto a realizar una ponencia de valores.

Posibles modificaciones

Ninguna, pues el tipo de gravamen se encuentra en el máximo legal.

INGRESO	**IBI Urbano**
Hecho Imponible	Titularidad de derechos sobre bienes inmuebles urbanos
Base Imponible	Valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana

Tipo de gravamen

Aplicado en 2007		0,66
Aplicado en 2008		0,58
Máximo legal		**1,23**
- General		1,10
- Por prestar más servicios públicos de los mínimos exigidos	+	0,06
- Por prestar servicio de transporte colectivo	+	0,07

Derechos reconocidos

En el ejercicio 2007	10.989.934		
Previsión ejercicio 2008	11.184.882	Incremento	1,77%
Previsión ejercicio 2009	12.527.067	Incremento	12,00%

Comentarios

El incremento en los valores catastrales, resultado de la ponencia de valores, fue aplicado por primera vez en el ejercicio 2007.

Los valores catastrales se van a incrementar tan sólo en el IPC.

Debido a la revisión catastral, se aplicará una reducción en la base imponible hasta el ejercicio 2011.

Posibles modificaciones

Incremento del tipo de gravamen a no empadronados al 1,10%, y a empadronados a 0,65%, lo que supondría sin tener en cuenta los nuevos cargos un incremento de 5.718.739,98

Subiria ademas un 12% anual, por la actualización de los valores catastrales (2%) y la ponencia (10%)

Propuesta ejercicio 2009	17.036.753	Incremento	52,32%

INGRESO	**IVTM**		
Hecho Imponible	Titularidad de los vehículos de tracción mecánica		
Número de recibos			
Emitidos en 2007	38.751		
Emitidos en 2008	40.593	**Incremento**	4,75%
Derechos reconocidos			
En el ejercicio 2007	2.763.315		
Previsión ejercicio 2008	2.845.330	**Incremento**	2,97%
Previsión ejercicio 2009	2.788.423	**Decremento**	-2,00%

Posibles modificaciones

La LRHL recoge un cuadro de tarifas al que se le puede aplicar un coeficiente de hasta 2. El aplicado por el

Las tarifas aplicadas en el ejercicio 2008 son las mismas que las aplicadas en 2007 y en 2006.

Cuota Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (Euros)			Incremento	
	Motril	Máximo	10%	15%
A) Turismos				
De menos de 8 caballos fiscales	*21,08*	25,24	23,19	24,24
De 8 hasta 11,99 caballos fiscales	*57,94*	68,16	63,73	66,63
De 12 hasta 15,99 caballos fiscales	*122,3*	143,88	134,53	140,65
De 16 hasta 19,99 caballos fiscales	*152,34*	179,22	167,57	175,19
De 20 caballos fiscales en adelante	*193,76*	224,00	213,14	222,82
B) Autobuses				
De menos de 21 plazas	*144,11*	166,60	158,52	165,73
De 21 a 50 plazas	*205,25*	237,28	225,78	236,04
De más de 50 plazas	*256,56*	296,60	282,22	295,04
C) Camiones				
De menos de 1.000 kg de carga útil	*73,14*	84,56	80,45	84,11
De 1.000 kg a 2.999 kg de carga útil	*144,11*	166,60	158,52	165,73
De 3.000 a 9.999 kg de carga útil	*205,25*	237,28	225,78	236,04
De más de 9.999 kg de carga útil	*256,56*	296,60	282,22	295,04
D) Tractores				
De menos de 16 caballos fiscales	*30,04*	35,34	33,04	34,55
De 16 a 25 caballos fiscales	*47,21*	55,54	51,93	54,29
De más de 25 caballos fiscales	*141,61*	166,60	155,77	162,85
E) Remolques y semiremolques arrastrados por vehículos de tracción mecánica				
De menos de 1.000 y más de 750 kg de carga útil	*30,57*	35,34	33,63	35,16
De 1.000 a 2.999 kg de carga útil	*48,04*	55,54	52,84	55,25
De más de 2.999 kg de carga útil	*144,11*	166,60	158,52	165,73
F) Otros vehículos				
Ciclomotores	*7,38*	8,84	8,12	8,49
Motocicletas hasta 125 cc.	*7,38*	8,84	8,12	8,49
Motocicletas de más de 125 hasta 250 cc.	*12,87*	15,14	14,16	14,80
Motocicletas de más de 250 hasta 500 cc.	*25,76*	30,30	28,34	29,62
Motocicletas de más de 500 hasta 1.000 cc.	*52,4*	60,58	57,64	60,26
Motocicletas de más de 1.000 cc.	*104,80*	121,16	115,28	120,52

	10%	15%
Previsión de incremento de ingresos con incremento de las tarifas	284.533 €	426.799 €

Propuesta ejercicio 2009	3.272.129	**Incremento**	15,00%

INGRESO	IIVTNU (Plusvalía)
Hecho Imponible	Incremento de valor que experimentan los terrenos de naturaleza urbana, como consecuencia de la transmisión de la propiedad.
Base Imponible	Incremento de valor de los terrenos puesto de manifiesto en el momento del devengo (valor catastral a efectos de IBI), por un periodo máximo de 20 años.
	Tras la modificación de los valores catastrales se tomó como valor del terreno el valor catastral reducido en un 40%, mínimo exigido
	Sobre el valor del terreno reducido, se aplica un porcentaje anual, por el número de años en los que se pone de manifiesto el incremento.

Tipo de gravamen

Aplicado en 2007	29%
Aplicado en 2008	15%
Máximo legal	***30%***

Derechos reconocidos

En el ejercicio 2007	3.553.220		
Previsión ejercicio 2008	1.500.000	**Incremento**	-57,78%
Previsión ejercicio 2009	2.000.000	**Incremento**	33,33%

Comentarios

Debido a la revisión catastral y, a pesar de la reducción aplicada del 40%, el tipo de gravamen se ha reducido al 15%.

Las previsiones de ingresos que fueron incluidas en el Presupuesto del ejercicio 2008 no se van a cumplir, debido a la baja ejecución del hecho imponible ("crisis").

Posibles modificaciones

Incremento del tipo de gravamen al máximo legal.

Incremento del porcentaje anual al máximo permitido.

Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana		
	Tipo de gravamen	*Porcentaje anual*
Mínimo	-	-
Motril	*15,00*	**3,2 / 3,0 / 2,8 / 2,7**
Máximo	*30,00*	*3,7 / 3,5 / 3,2 / 3,0*

Se incrementará además un 40% por el transcurso de los 3 años de reducción por la ponencia

Previsión ejercicio 2009	3.000.000	**Incremento**	100,00%

INGRESO	IAE

Hecho Imponible	Ejercicio de actividades empresariales, profesionales o artísticas, con cifra de negocios superior a 1 millón de euros.

Cuota Tributaria

La cuota tributaria será la resultante de aplicar las tarifas del impuesto (establecidas por RDL 1259/1991), el coeficiente de ponderación (establecido por LHL) y el coeficiente de situación (variable en función de la categoría de calle y con un límite mínimo y máximo).

Impuesto sobre Actividades Económicas		
	Número de categorías	*Coeficientes de situación*
Mínimo	2	0,40
Motril	*5*	**1,92 / 1,79 / 1,65 / 1,52 / 1,39**
Máximo	9	3,80

Número de recibos

Emitidos en 2007	629	
Emitidos en 2008	pendiente	643

Derechos reconocidos

En el ejercicio 2007	1.234.030		
Previsión ejercicio 2008	1.295.731	Incremento	5,00%
Previsión ejercicio 2009	1.166.158	Incremento	-10,00%

Comentarios

El Ayuntamiento de Motril incrementó en el ejercicio 2005 los coeficientes aplicables a cada una de las cinco categorías fiscales de las vías públicas, sin existir modificación desde aquel ejercicio.

Posibles modificaciones

Incremento de los coeficiente de situación al 2,8 el más elevado y en igual proporción el resto de categorías, lo que supondría, si no disminuyera el número de recibos, un mayor ingreso por importe de, aproximadamente 565.597 euros.

Categoría de calle	Coeficiente actual	Coeficiente incrementado	
1	1,92	2,80	46%
2	1,79	2,61	
3	1,65	2,41	
4	1,52	2,22	
5	1,39	2,03	

Previsión de incremento de ingresos con incremento del coeficiente **565.597 €**

Propuesta ejercicio 2009	1.731.755	Incremento	33,65%

INGRESO	**ICIO**
Hecho Imponible	Realización de cualquier construcción, instalación y obra para la que se exija obtención de licencia de obras.
Base Imponible	Coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra.

Tipo de gravamen

Aplicado en 2007	3,60%
Aplicado en 2008	3,60%
Máximo legal	***4,00%***

Derechos reconocidos

En el ejercicio 2007	2.251.092		
Previsión ejercicio 2008	600.000	Incremento	-73,35%
Previsión ejercicio 2009	600.000	Incremento	0,00%

Comentarios

Las previsiones de ingresos que fueron incluidas en el Presupuesto del ejercicio 2008 no se van a cumplir, debido a la baja ejecución del hecho imponible ("crisis").

Posibles modificaciones

Incremento del tipo de gravamen.

Actualización a precios de mercado de los módulos

Previsión ejercicio 2009	1.200.000	Incremento	100,00%

Una vez realizados los estudios preliminares y presentados al equipo de gobierno, se decidió paralizar el asunto. No obstante mantenemos la propuesta ante la situación de bajada extrema de ingresos debido a la crisis inmobiliaria, y como solución de urgencia.

No existe ningún coste de implantación del objetivo operativo, y el incremento de los ingresos evaluado es de 8.424.216 euros, una cantidad que permitiría equilibrar la maltrecha hacienda local motrileña.

El previsible coste en votos y las promesas electorales, han hecho que pese más la realidad política que el método racional a la hora de tomar la decisión.

No obstante no era absolutamente necesario aplicar todas las medidas, pero inclusive si así hubiera sido, nos encontraríamos con una presión fiscal por habitante de 664,18 euros, es decir tan sólo 144,75 euros más.

TABLA 38: LOG DE ACCIONES OBJETIVO OPERATIVO 1.2.1

PLAN DE IMPLANTACION		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales.		Motril
1	LINEA ESTRATEGICA	INCREMENTO RECURSOS		
1.2	OBJETIVO ESTRATÉGICO	INCREMENTAR LOS TIPOS IMPOSITIVOS Y LAS TARIFAS EN TASAS		
1.2.1	OBJETIVO OPERATIVO	INCREMENTAR LOS TIPOS IMPOSITIVOS		
Codigo	Log de acciones	Asignado a	Fecha prevista	Estado
1.2.1.1	Estudios preliminares			Realizado
	a) Visita a municipios de similares carácteristicas	Servicio Economía y Hacienda	30/06/2008	realizado
	b) Estudio comparativo carga fiscal	Servicio Economía y Hacienda	31/07/2008	realizado
1.2.1.2	Estudio definitivo			Realizado
	a) Elaboración	Servicio Economía y Hacienda	18/08/2008	realizado
	b) Presentación al equipo de Gobierno	Servicio Economía y Hacienda	18/08/2008	realizado
1.2.1.3	Plasmación en Ordenanzas Fiscales			Pendiente
	a) Elaboración	Servicio Economía y Hacienda	17/10/2008	pendiente
	b) Aprobación incial	PLENO	27/10/2008	pendiente
	c) Aprobación definitiva	PLENO	28/12/2008	
	c) Publicacion	BOP	31/12/2008	

4.5.2.2.- Objetivo operativo 1.2.2: Adecuar los ingresos por tasas al coste real de los servicios.

El objetivo es incrementar los ingresos derivados de tasas y precios públicos en 2.571.740 euros.

El problema se detectó cuando haciendo un análisis fiscal se observó el desfase existente entre el coste de los servicios y lo que se ingresa por las tasas y precios públicos que, en principio, deben cubrir dichos costes.

Por ello se decidió realizar un estudio de costes que obtuviera una valoración exhaustiva de las tasas y los precios públicos basándose en los costes que generan su gestión y tramitación.

En primer lugar se definen los criterios de fijación de las tarifas:

A) TASAS:

Criterio de fijación (Art. 24 RDL 2/2004):

El importe de las tasas prevista por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local se fijará con carácter general tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público.

En el caso de prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local, su importe no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida.

Para la determinación de dicho coste, se tomarán en consideración los gastos directos e indirectos que contribuyen a la formación del coste total del servicio o actividad, incluso los de carácter financiero, amortización de inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa.

B) PRECIOS PUBLICOS

Criterio de fijación (Art. 44 RDL 2/2004):

Cuando se trate de precios públicos por la prestación de servicios o realización de actividades, el precio deberá cubrir como mínimo el coste del servicio o de la actividad realizada.

Si bien el Art. 44 RDL 2/2004 no define el concepto de coste, por analogía se tomará el concepto expresado en el Art. 24 LRHL referidos a las tasas por prestación de servicios.

No obstante, cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, se podrá fijar precios públicos por debajo de los límites previstos; en estos casos deberán consignarse en los presupuestos las dotaciones oportunas para la cobertura de la diferencia resultante, si la hubiese.

A continuación se tienen en cuenta tanto los elementos del coste como los centros de coste, que a continuación se detallan:

I) ELEMENTOS DEL COSTE:

I. 1. - Costes externos o presupuestarios:

- Costes de personal (capítulo I)
- Costes de materiales, trabajos, suministros y servicios (Capítulo II)
- Costes financieros (Capítulo III)
- Transferencias (Capítulo IV)
- Costes de recaudación y tesorería (coste de la gestión administrativa de liquidación y cobro de la tasa o precio público, Capítulos I a IV).

I. 2. - Costes calculados o extrapresupuestarios:

- Coste de amortizaciones técnicas
- Coste oportunidad o financieros calculados

En el caso de estos últimos, no se cuenta con una contabilidad que permita ambas imputaciones, por eso no aparecen recogidos en este estudio.

II) CENTROS DE COSTE

- Centros de costes finales de actividades o servicios con contraprestación económica por parte del usuario, ya sea tasa o precio público.

- Centros de costes finales de servicios o actividades gratuitas, por los que no podrán exigirse tasas o precios públicos (Art. 21 y 42 RDL 2/2004).

- Centros de coste de carácter medial, en los cuales se recogen los costes indirectos.

- Otros, son gastos presupuestarios que no constituyen costes de funcionamiento (transferencias de capital, amortizaciones financieras, inversiones, etc.

II.1. Estructura del coste de las tasas y precios públicos.

Se deben tener en cuenta:

A. COSTES DIRECTOS:

Son costes destinados de forma inmediata al centro final prestador del servicio o actividad. Los centros finales tienen por objeto la prestación de servicios directamente a los ciudadanos. Se integran las partidas:

I. Gastos de personal.

Cabe distinguir:

a) Personas que se dediquen por completo al servicio correspondiente, se imputa el coste íntegramente: retribuciones completas, excluidos beneficios o ventajas no periódicas y las retribuciones extraordinarias no relacionadas con la actividad laboral.

b) Personas cuya dedicación es a tiempo parcial. En este caso habrá que calcular previamente el tiempo de trabajo que dedican a cada servicio y aplicarlo a su retribución total y agregar el resultado al coste del servicio.

La partida de coste que integra la generalidad de los gastos indicados es el Capítulo I de la clasificación económica de los Presupuestos Municipales, que se encuentran destinados al centro final prestador del servicio o actividad.

II. Gasto en bienes corrientes y servicios.

Recoge:

a) Todos los gastos derivados de material de oficina, suministros e inversiones directamente relacionadas con el servicio se imputarán en partidas específicas o generales. Se hace necesario contar con los justificantes acreditativos de los consumos de cada servicio, sección o unidad.

b) En el caso de consumos compartidos, al igual que con el personal, se imputará la parte proporcional.

c) Si estamos ante servicios prestados por concesiones se debe contabilizar el importe total facturado.

La partida de coste que integra la generalidad de los gastos indicados es el Capítulo II de la clasificación económica de los Presupuestos Municipales, que se encuentran destinados al servicio o actividad de que se trate.

B.- COSTES MEDIALES:

Son costes que a pesar de no estar destinados de forma inmediata al centro final prestador de un servicio o actividad, sirven al mismo de forma mediata, generados por centros mediales.
Los costes que son directos para los centros mediales constituyen costes indirectos para los centros finales a los que sirven.

Debido a la dificultad de su cálculo por las implicaciones en los trámites entre servicios, secciones y unidades se procede a una estimación de los mismos.

Se suman de cada servicio, sección o unidad los gastos totales del Capítulo I y Capítulo II del Presupuesto, (gastos de personal y gastos en bienes y servicios). El resultado se dividirá entre el Total del Gasto Público Capítulo I más Capítulo II, es decir:

$$\% = \frac{\text{Capítulo I (servicio) + Capítulo II (servicio)}}{\text{Total Gasto Público Capítulos I + II}}$$

Dará como resultado el porcentaje de participación del servicio, sección o unidad en el total del Gasto Público en personal y en bienes y servicios.

El porcentaje calculado se aplicará sobre la suma de costes directos dando como resultado la valoración de los mismos.

C. INCREMENTO DEL COSTE ESTIMADO PARA EL AÑO 2009.

Para calcular la estimación del incremento del Gasto Público, siguiendo el modelo del estudio anterior, de manera que permita la posibilidad de comparar resultados y estudiar la evolución de los costes a través de la linealidad de criterios, se ha calculado una media ponderada de los incrementos sufridos por los Capítulos I y II del Presupuesto Municipal, o que dará como resultado el 12%. Como quiera que los costes están calculados tomando como referencia el Presupuesto Municipal del 2007 y su ejecución, el porcentaje que se aplicará sobre la suma de costes directos e indirectos es el de dos años, es decir el 24%, y se agregará al total del coste del servicio o actividad.

Previamente se ha analizado la evolución que ha sufrido el Gasto Público en los últimos cuatro años, tanto en cuanto a las variaciones de los Capítulos I y II como la variación total del Gasto Público.

Se han tomado como referencia los Capítulos I y II por comprobarse su estabilidad dentro del cómputo global del Gasto Público, por eso su importancia a la hora de estimar el incremento que sufrirá el Gasto Público para el ejercicio del año 2009.

D. COSTE TOTAL ESTIMADO DEL SERVICIO O ACTIVIDAD:

La información sumada de los costes directos, indirectos y del incremento del coste estimado para el año 2009 dará como resultado el Coste Total del servicio o actividad.

E. COSTE UNITARIO

El cómputo de los valores unitarios se avendría al dividir los costes totales de cada servicio o actividad entre los expedientes, unidades, horas, toneladas, etc., gestionados.

$$\text{Coste Unitario} = \frac{\text{Coste Total Estimado del servicio o actividad}}{\text{Nº de unidades tramitadas}}$$

Una vez efectuado el estudio se constató la impresión inicial de desfase entre tarifas y costes. Para poner un ejemplo claro veremos el del servicio de recogida de basura doméstica:

INGRESO	Tasa por servicios de recogida de residuos sólidos y otros servicios de limpieza
Hecho Imponible	Prestación de los servicios de recogida, tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos, utilización de los vertederos municipales y otros servicios de limpieza

Derechos reconocidos	Basura Doméstica	Basura Industrial	TOTALES		
En el ejercicio 2007	1.708.244	1.098.961	2.807.205,00		
Previsión ejercicio 2008	1.818.585	1.652.483	3.471.068,06		
Previsión ejercicio 2009	2.327.789	1.817.731	4.145.520,17	Incr BD 28%	509.204

Posibles modificaciones

Ajustar al coste real del servicio

Estudio de costes

Costes Tasa basura			Euros
Costes Directos			
07.GG.0803.4420.22600		**Canon RESUR**	*697.000,00*
07.GG.0803.4420.22706		**Costes Limdeco**	*3.431.000,00*
TOTAL Costes Directos			*4.128.000,00*
COSTES INDIRECTOS			
Costes mediales	*25,10%*		*5.164.128,00*
ACTUALIZACION DE LOS COSTES AL AÑO 2009	*24,00%*		*6.403.518,72*
TOTAL COSTES			*6.403.518,72*

	BD	BI	TOTAL
Previsión ejercicio 2009	2.327.789	1.817.731,37	4.145.520,17

El coste del servicio sin actualizar a 2009 es de 5.164.128,00 euros, y los ingresos por tasas son de 2.807.205,00 euros. Por lo tanto para ajustar las tarifas al coste de servicio habría que incrementarlas un 150 por ciento.

No obstante la propuesta de actualización que hace el equipo de gobierno es de un 28 por ciento.

Esto es un ejemplo de la actitud del equipo de gobierno sobre el incremento de la presión fiscal, inclusive aquí donde se trata de resarcirse del coste de producción de determinados servicios que se le prestan a la ciudadanía. La postura técnica que se mantiene es intentar una adecuación progresiva hasta la equiparación de costes.

Los estudios preliminares y los estudios de costes han finalizado y está en proceso para su implantación a partir de primero de enero del 2009, la modificación de ordenanzas fiscales reguladoras de tasas por prestación de servicios y ocupaciones de vía pública.

TABLA 39: LOG DE ACCIONES OBJETIVO OPERATIVO 1.2.2

PLAN DE IMPLANTACION		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales.		Motril
1	LINEA ESTRATEGICA	INCREMENTO RECURSOS		
1.2	OBJETIVO ESTRATÉGICO	INCREMENTAR LOS TIPOS IMPOSITIVOS Y LAS TARIFAS EN TASAS		
1.2.2	OBJETIVO OPERATIVO	ADECUAR LOS INGRESOS POR TASAS AL COSTE REAL DE LOS SERVICIOS		
Codigo	Log de acciones	Asignado a	Fecha prevista	Estado
1.2.1.1	Estudios preliminares			Realizado
	a) Prospección preliminar (benchmarking)	Servicio Economía y Hacienda	30/06/2008	realizado
1.2.1.2	Estudio de costes			Realizado
	a) Elaboración	Servicio Economía y Hacienda	30/09/2008	realizado
	b) Presentación al equipo de Gobierno	Servicio Economía y Hacienda	30/09/2008	realizado
1.2.1.3	Plasmación en Ordenanzas Fiscales			en proceso…
	a) Elaboración	Servicio Economía y Hacienda	17/10/2008	realizado
	b) Aprobación incial	PLENO	27/10/2008	realizado
	c) Aprobación definitiva	PLENO	28/11/2008	en proceso…
	c) Publicacion	BOP	31/12/2008	en proceso…

En cuanto al incremento que al final se espera conseguir en este objetivo operativo es de 1.307.588 euros, bastante menor del evaluado inicialmente, aunque inicia un primer paso de equiparación de los costes de los servicios con los ingresos obtenidos por tasas municipales.

4.5.2.3.- Objetivo operativo 1.2.3: Búsqueda de nuevas figuras tributarias.

El objetivo operativo persigue el incremento de los ingresos en 235.000 euros mediante la ampliación de la tasa por ocupación del suelo, subsuelo y vuelo de la vía pública a las empresas de telefonía móvil.

El objetivo comienza cuando se proyecta con el equipo de gobierno la investigación de nuevas figuras tributarias, aún en un entorno tan reglado como éste, y sometido al principio de legalidad, se pueden encontrar nuevas vías para el incremento de los ingresos.

En las reuniones preliminares se plantearon dos vías:

c) La tributación de la telefonía móvil. Figura implantada por la vía de facto por los municipios y que está obteniendo respaldo jurisprudencial.
d) La tributación por otras ocupaciones de la vía pública. Zona azul por aparcamientos en la playa.

La segunda se desechó puesto que la mayoría de los aparcamientos se hace en el dominio público marítimo terrestre.

Para el primer caso, y haciendo referencia al aspecto jurídico de la materia, se diferencian dos clases de sujetos pasivos:

a) Las empresas explotadoras de servicios de suministros a que se refiere el artículo 24.1.c) del TRHL.

Se trata básicamente de empresas suministradoras de agua, gas, electricidad y telefonía fija. En este supuesto, el importe de la tasa será en todo caso el 1,5 % de los ingresos brutos procedentes de la

facturación, tal como se prevé legalmente. Siendo así, la ordenanza no debe ni puede contener criterios para determinar la cuantía de la tasa, razón por la cual este informe técnico-económico omite toda referencia a la categoría de empresas objeto de este apartado.

b) Las empresas que prestan servicios de telefonía móvil.

En dichas empresas concurren las condiciones de ser explotadoras de servicios de interés general y precisar de la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público municipal, imprescindible para la prestación de una parte de sus servicios.

No obstante la concurrencia de estas condiciones, en los servicios de telefonía móvil no es de aplicación el régimen especial de cuantificación de la tasa, aplicable en las empresas del anterior apartado a), porque así lo establece el propio artículo 24.1.c) del TRHL.

Seguramente han sido consideraciones como la dificultad de individualizar territorialmente los servicios prestados mediante telefonía móvil, o el criterio de que tales servicios requieren, además del imprescindible aprovechamiento especial del dominio público local, utilizar –en diferente medida- el espacio radioeléctrico, las que han llevado al legislador a excluir del régimen especial de cuantificación los servicios de telefonía móvil.

Si bien, en la medida que resulta evidente que los servicios de telefonía móvil precisan de la utilización privativa, o aprovechamiento especial de dominio público municipal, es claro que el Ayuntamiento puede y debe establecer una tasa, cuyo importe habrá de determinarse con arreglo a lo previsto en el apartado 1.a) del artículo 24 del TRHL.

En los servicios de telefonía móvil, sí resulta obligatorio aprobar una ordenanza fiscal conteniendo parámetros para determinar la cuantía de la tasa, puesto que el apartado1.a) del artículo 24 del TRHL carece de la concreción de sus elementos, y atribuye su cuantificación a la ordenanza fiscal municipal.

En primer lugar, se considera prioritario justificar la necesidad de que la telefonía móvil disfrute de la utilización privativa, o aprovechamiento especial del dominio público municipal.

Según Dictamen del Departamento de Telecomunicaciones e Ingeniería de Sistemas de la Universidad Autónoma de Barcelona, resultan las siguientes conclusiones básicas:

a) No es posible prestar servicios de telefonía móvil sin utilizar el dominio público local.
b) Cuando se llama desde un teléfono móvil a un teléfono fijo, o desde un teléfono fijo a un móvil, necesariamente se utiliza la red que materialmente ocupa el subsuelo, suelo o vuelo de las vías públicas municipales.
c) En las llamadas entre dos teléfonos móviles, habrá diferentes ocupaciones del dominio público, en función de la organización técnica de las antenas y redes, establecida por los operadores de telefonía móvil. Ocupaciones siempre imprescindibles para la prestación del servicio de telefonía –fija y móvil- y en general de alta intensidad.

Concluye el dictamen que es imposible ofrecer servicios de telefonía móvil sin utilizar el dominio público local.

En cuanto que los cables óptico y coaxial evidentemente utilizan el dominio público local, resulta incontestable la alta intensidad de su uso para la prestación del servicio de telefonía.

Aplicación de los criterios anteriores en MOTRIL

En el término municipal de Motril se halla instalada una potente red física que ocupa el dominio público y presta servicio a la telefonía fija y móvil, complementada por un número notable de antenas, cuya titularidad ostentan los operadores de telefonía móvil.

Respecto al uso de redes que ocupan el subsuelo, las empresas de telefonía móvil en algunos casos utilizan aquellas de las que son titulares y en otros casos redes ajenas, pero tal circunstancia no es determinante, pues siempre que se precise del uso de una red que ocupa el dominio público local, nos hallaremos ante un supuesto de utilización privativa, o aprovechamiento especial del mismo; supuestos ambos que constituyen hecho imponible de la tasa.

Siendo indubitado que, en la prestación de los servicios de telefonía móvil, es imprescindible el uso del dominio público municipal, no existe obstáculo para entender que el hecho imponible de la tasa se produce

y consecuentemente no debe existir inconveniente para su liquidación, una vez aprobada y publicada reglamentariamente la ordenanza fiscal.

TABLA 40: INGRESOS DERIVADOS DE LA TELEFONÍA MÓVIL EN MOTRIL (AÑO 2009)

BI	Cmf	Nt	NH	Cmm	Ct
17.732.149,93	66,78	26.000,00	52.650,90	303,81	248.250,10
Ct	248.250,10 €				
TELEFONICA MOVILES	100.541,29 €	25.135,32 €			
VODAFONE	75.716,28 €	18.929,07 €			
ORANGE	55.856,27 €	13.964,07 €			
YOIGO	2.234,25 €	558,56 €			
EUSKATEL	1.241,25 €	310,31 €			
	235.589,34 €	58.897,34 €			

Fuente: Comisión del Mercado de Telecomunicaciones. Elaboración propia

Donde:

NT	Número estimado de teléfonos fijos en el municipio	26.000
Cmm	Estimación consumo telefónico de móvil a móvil /2009	303,81 euros
Cmf	Consumo estimado telefonía fija desde móvil	66,78 euros
NH	Número estimado de móviles operativos en el Municipio	52.650,90

Esto da la Base Imponible (**BI),** que al aplicarle el tipo de gravamen nos de 248.250,10, y ello a su vez se reparte entre las empresas del sector por porcentajes de participación en el mercado.

TABLA 41: LOG DE ACCIONES OBJETIVO OPERATIVO 1.2.3

PLAN DE IMPLANTACION		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales.		Motril
1	LINEA ESTRATEGICA	INCREMENTO RECURSOS		
1.2	OBJETIVO ESTRATÉGICO	INCREMENTAR LOS TIPOS IMPOSITIVOS Y LAS TARIFAS EN TASAS		
1.2.3	OBJETIVO OPERATIVO	HACER TRIBUTAR LA TELEFONÍA MÓVIL		
Codigo	Log de acciones	Asignado a	Fecha prevista	Estado
1.2.1.1	Estudios preliminares			Realizado
	a) Prospección preliminar (benchmarking)	Servicio Economía y Hacienda	30/06/2008	realizado
1.2.1.2	Estudio de costes			Realizado
	a) Elaboración	Servicio Economía y Hacienda	30/09/2008	realizado
	b) Presentación al equipo de Gobierno	Servicio Economía y Hacienda	30/09/2008	realizado
1.2.1.3	Plasmación en Ordenanzas Fiscales			en proceso...
	a) Elaboración	Servicio Economía y Hacienda	17/10/2008	realizado
	b) Aprobación incial	PLENO	27/10/2008	realizado
	c) Aprobación definitiva	PLENO	28/11/2008	en proceso...
	c) Publicacion	BOP	31/12/2008	en proceso...

4.5.3.- Objetivo estratégico 1.3: Detectar bolsas de fraude en ingresos.

La mejora de las bases fiscales municipales es el segundo método clásico de incrementar los recursos municipales. Se trata con ello de hacer que tributen hechos imponibles desconocidos para la administración municipal, lo cual, si se gestiona bien, puede implicar inclusive la no subida de los tipos fiscales.

Si bien es conveniente conocer el contexto municipal, y las bases de datos fiscales para hacer aflorar dichas bolsas de fraude, es absolutamente imprescindible contar con los sistemas informáticos adecuados para hacer los cruces de bases de datos oportunos, así como con sistemas de información geográficas que permitan la detección de aquellas actuaciones sobre el territorio con alcance fiscal y ocultadas al erario municipal.

4.5.3.1.- Objetivo operativo 1.3.1: incluir en las bases fiscales a los edificios fuera de ordenación.

El objetivo operativo es incluir en las bases fiscales a todas las construcciones que por estar fuera de ordenación urbanística no han obtenido licencia de obras y por lo tanto no se han incorporado a las mismas, obteniendo 2.639.238,65 euros.

Según Gestión Tributaria, existen 1.500 de las que se tienen levantados planos en papel y que tienen su alta catastral aunque no están tributando por la tasa de basura doméstica, y según el PGOU del 2003 existen 1.500 más fuera de ordenación y por lo tanto fuera de control fiscal. Consultado el Negociado de Disciplina Urbanística desde entonces existen 640 actuaciones más realizadas fuera de ordenación.

Cuando analizamos el contexto municipal, dentro de las características físicas del municipio, dijimos que una de ellas es que cuenta con 10 núcleos de población fuera del casco urbano, y con nueve “diseminados”.

Los diseminados son pequeños núcleos de viviendas en zonas no urbanas que no cuentan con los servicios esenciales, de alumbrado público, pavimentación de la vía pública y acerado, servicio de limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

Estas pequeñas agrupaciones de construcciones, se han realizado al margen del planeamiento, urbanístico, es decir en terrenos rústicos, y sin licencia de obras. Es más, es el planeamiento del año 2004, el que tiene que reconocer de alguna manera estos diseminados, delimitando tres zonas como SNU-HRD (Suelo No Urbano- Hábitat Rural Diseminado).

Sin entrar en consideraciones sobre la forma de actuar de la administración municipal, y centrándonos en nuestro objetivo estratégico, tenemos que reconocer que la mayoría de estas construcciones no tributan por IBI, y su totalidad por Basura Doméstica. Por lo que nos centraremos en incluir dichos objetos tributarios en nuestra base fiscal.

Para ver un ejemplo de lo que decimos, nos parece ilustrativo mostrar algunas ortofotos donde se superpone la cartografía digital del catastro SIGCA. Para lo cual iremos mostrando dos series:

Una primera de una zona urbana consolidada de desarrollo turístico, con construcciones dentro de ordenación, donde se observan zonas verdes con campo de golf, parcelas grandes, avenidas amplias, y edificios dibujados con líneas rojas, es decir, dentro de bases de datos fiscales.

En la serie nos vamos acercando poco a poco para que se vayan apreciando los detalles de la cartografía digital

IMÁGEN 06: ORTOFOTO CON PLANO SIGCA PLAYA GRANADA MOTRIL (VUELO 2007)

La otra serie pertenece a edificios fuera de ordenación en uno de los SNU-HRD, o para entendernos "diseminados", el de "La Cartujilla", que está situado muy cerca de la zona urbana en el norte de la ciudad.

IMAGEN 07: ORTOFOTO CON PLANO SIGCA LA CARTUJILLA MOTRIL (VUELO 2007)

Parcelas
Mapa
Satélite
Vista
Catastro
Catastro +
PGOU
+ Mapas
ALBERCA
centro: 36.761987, -3.524830

Parcelas
Mapa
Satélite
Vista
Catastro
Catastro +
PGOU
+ Mapas
ALBERCA
centro: 36.762129, -3.523704

Se observan las líneas moradas que son de la zona urbana, las negras que son de la parcelación catastral y las rojas de las subpacelas catastrales. Son zonas rurales, con microdivisión parcelaria, sin vias de acceso ni ordenación alguna.

A lo más que hemos llegado es a dividir la parcela rústica en zonas a) productivas , y b) improductivas, donde están situadas las construcciones. Y en la mayoría de los casos ni eso.

El plan de implantación de las actuaciones sería en dos fases diferenciadas, puesto que las construcciones fuera de ordenación, se encuentran en dos situaciones diferentes:

- En primer lugar, las que si realizaron voluntariamente su alta en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y se encuentran en las bases de datos tributarias del municipio, aunque no están digitalizadas en los Sistemas de Información Geográfica.

- En segundo lugar, las que no tienen ningún reflejo ni alfanumérico ni gráfico en las bases de datos tributarias.

Por ello en primer lugar debemos de digitalizar las instalaciones que se encuentran en la primera situación, y hacerlas tributar por basura doméstica. Trabajo que se puede hacer desde la oficina

Para pasar a continuación a un trabajo más de campo, aunque con apoyo de las ortofotos, de capturar las construcciones que se encuentran en segundo lugar.

TABLA 42: LOG DE ACCIONES OBJETIVO OPERATIVO 1.3.1

PLAN DE IMPLANTACION		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales.		Motril
1	LINEA ESTRATEGICA	INCREMENTO RECURSOS		
1.3	OBJETIVO ESTRATÉGICO	DETECTAR LAS BOLSAS DE FRAUDE EN INGRESOS		
1.3.1	OBJETIVO OPERATIVO	INCLUIR EN LAS BASES FISCALES EDIFICIOS FUERA DE ORDENACIÓN		
Codigo	Log de acciones	Asignado a	Fecha prevista	Estado
1.3.1.1	Formación de un equipo de coordinación		30/12/2008	en proceso...
		Servicio de Urbanismo		
		Servicio Economía y Hacienda		
		Gerencia Territorial del Catastro		
1.3.1.2	Formación de un equipo de delineación			en proceso...
	a) Traslado de personal	Servicio de Personal	31/11/2008	en proceso...
	b) Formación de los delineantes	Negociado de Gestión Inmobiliaria	31/12/2008	en proceso...
1.3.1.3	Incorporacion de los CU1 existentes			en proceso...
	a) Dibujo	Negociado de Gestión Inmobiliaria	30/04/2009	en proceso...
	b) Incorporacion al GIS Ayuntamiento	Servicio de Urbanismo	30/04/2009	en proceso...
	c) Incorporación al SIGCA catastro	Negociado de Gestión Inmobiliaria	30/04/2009	en proceso...
1.3.1.4	Incorporacion alfanumérica a la base datos tributaria			en proceso...
	a) Basura Doméstica	Negociado de Gestión Inmobiliaria	30/06/2009	en proceso...
	b) 902N	Negociado de Gestión Inmobiliaria	30/06/2009	en proceso...
1.3.1.5	Adquisición de sistema de información geográfico			en proceso...
	a) Implantación de sistemas	Empresa concesionaria	13/04/2009	en proceso...
1.3.1.6	Formación equipo de campo			
	a) Traslado de personal	Servicio de Personal	30/06/2009	
	b) Formación del personal	Negociado de Gestión Inmobiliaria	31/07/2009	
1.3.1.7	Dibujo de los edificios fuera de ordenación			
	a) Dibujo	Negociado de Gestión Inmobiliaria	31/12/2011	
	b) Incorporacion al GIS Ayuntamiento	Servicio de Urbanismo	31/12/2010	
	c) Incorporación al SIGCA catastro	Negociado de Gestión Inmobiliaria	31/12/2010	
1.3.1.8	Incorporacion alfanumérica a la base datos tributaria			
	a) Basura Doméstica	Negociado de Gestión Inmobiliaria	31/12/2010	
	b) 902N	Negociado de Gestión Inmobiliaria	31/12/2010	
1.3.1.9	Incoación expedientes inspección			
	a) Impuesto sobre Construcciones	Inspección Tributaria	31/12/2010	

GIS: Sistema de Información Geografica del Ayuntamiento

SIGCA: Sistema de Informacion Geogafica del Catastro

902: Expediente modificación datos catastrales

Los costes de implantación están referidos a la adquisición del un nuevo sistema de información geográfica que nos permita incluir tres capas de información:

- La fotográfica
- La digital (urbanística y catastral)
- La alfanumérica

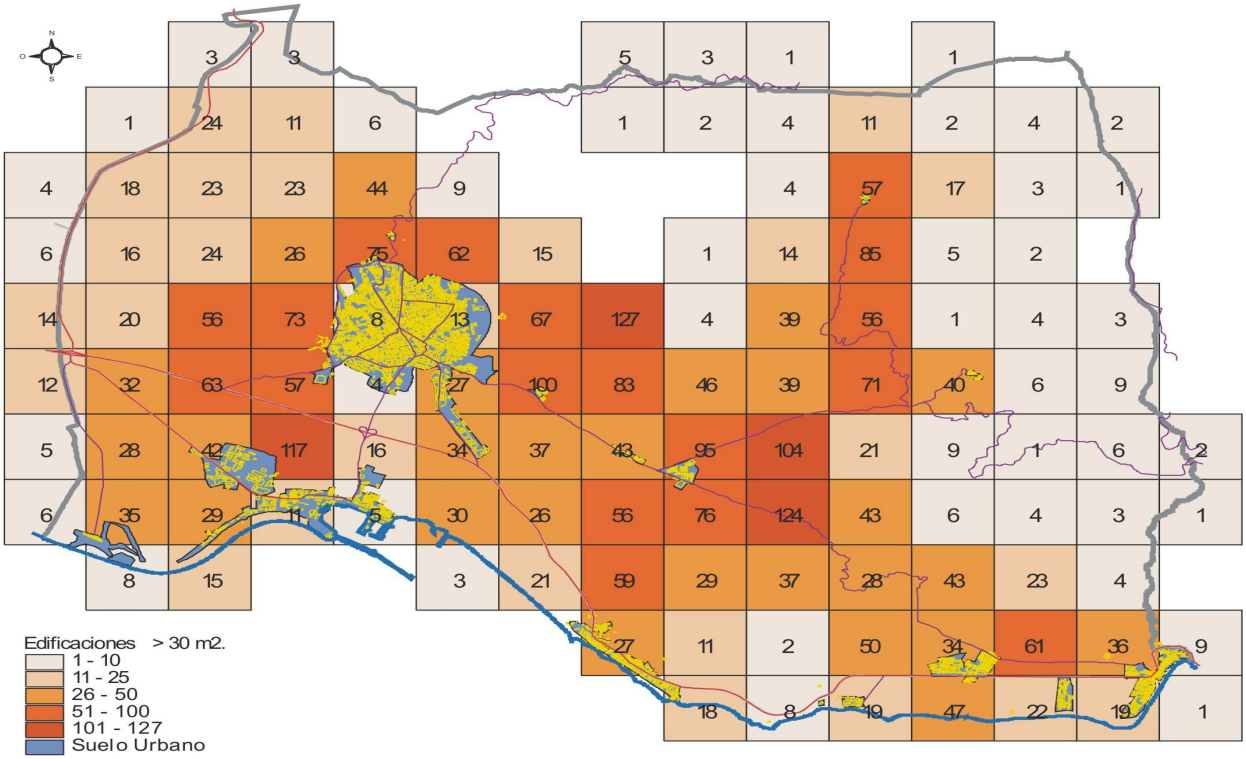
TABLA 43: COSTES DE IMPLANTACIÓN DEL OBJETIVO OPERATIVO 1.3.1

COSTES de IMPLANTACIÓN		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales			Motril
1	LINEA ESTRATEGICA	INCREMENTO RECURSOS			
1.3	OBJETIVO ESTRATÉGICO	DETECTAR LAS BOLSAS DE FRAUDE EN INGRESOS			
1.3.1	OBJETIVO OPERATIVO	INCLUIR EN LAS BASES FISCALES EDIFICIOS FUERA DE ORDENACIÓN			
Codigo	Log de acciones	Coste	Ejecutado	%	Partida presupuestaria
1.3.1.5	Adquisición de sistema de información geográfico				
	a) Implantación de sistemas	39.665,00 €	0,00 €	0%	2008.GG.1402.1210.62600
	b) Formación del personal	14.200,00 €	0,00 €	0%	2008.GG.1402.1210.62600
TOTAL		53.865,00 €	0,00 €	0%	

En cuanto a los ingresos que se pueden obtener, dependerá mucho del número de edificaciones fuera de actuación, tenemos los siguientes datos:

- Alrededor de 1.500 edificios dados de alta voluntariamente en el IBI, pero que no pagan basura doméstica.
- Del PGOU del año 2003, y sobre una ortofoto del año 2000, de observaron 3.000 edificaciones fuera de ordenación.
- Del año 2000 aquí se han abierto 640 expedientes de infracción urbanística.

IMAGEN 08: EDIFICACIONES EN SUELO NO URBANIZABLE POR KM2



Fuente: PGOU del Ayuntamiento de Motril

Debemos hacer que las 3.000 edificaciones tributen por basura doméstica, puesto que los residuos sólidos que producen son trasladados a los contenedores más próximos, y se está en condiciones de poner contenedores y establecer rutas en los núcleos más importantes.

Dar de alta las 1.500 que no tributan en concepto de impuesto sobre bienes inmuebles, tras conveniar con la Gerencia Territorial del Catastro un procedimiento inspector conjunto.

Incoar acta de inspección por impuesto sobre construcciones, para aquellas edificaciones en las que, según ortofoto, no hayan transcurrido más de cuatro años desde su terminación.

TABLA 44: INGRESOS PREVISTOS POR CONSTRUCCIONES FUERA DE ORDENACIÓN

INGRESOS POR CONSTRUCCIONES FUERA ORDENACION							
	Número	importe medio por recibo	*IBI*	importe medio por recibo	*BD*	importe medio por actuación	*ICIO*
EDIFICACIONES DIBUJADAS CU1	1.500			67,27	100.912,35		
EDIFICACIONES SIN DIBUJAR	1.500	221,66	332.493,94	67,27	100.912,35		
NUEVAS EDIFICACIONES SIN DIBUJAR	640	221,66	141.864,08	67,27	43.055,93	3.000,00	1.920.000,00
TOTALES			474.358,02		244.880,63		1.920.000,00

Los ingresos que se pueden obtener en conjunto suman 2.639.238,65 euros. Sin tener en cuenta que las bases de datos de inmuebles tanto en basura doméstica como en IBI, se van a ver incrementadas en este importe anualmente.

4.5.3.2.- Objetivo operativo 1.3.2: Grabar todas las sanciones de tráfico.

El objetivo operativo es establecer los medios necesarios para grabar las 60.000 denuncias impuestas en el término municipal, y tramitar las sanciones dentro de plazo, para que puedan ser cobradas o, en su caso, exigidas en apremio. Logrando así un incremento de ingresos de 3.166.518 euros.

En este caso no estaríamos ante una bolsa de fraude propiamente dicha, sino ante un mal funcionamiento de una parte del área de mejora. Tenemos los siguientes datos:

TABLA 45: ESTADO DE LA TRAMITACIÓN DE LAS DENUNCIAS DE TRÁFICO (AÑOS 2006 Y 2007)

Estado de la tramitación de las denuncias de tráfico AÑO 2006						
Descripción	Impuestas	Grabadas	%	BZE	%	Importe
Multas Zona Azul	43.237					
Multas Policia Local	13.349					
Total	56.586	11.180	20%	6.982	12%	491.515

Estado de la tramitación de las denuncias de tráfico AÑO 2007						
Descripción	Impuestas	Grabadas	%	BZE	%	Importe
Multas Zona Azul	41.792					
Multas Policia Local	15.129					
Total	56.921	13.481	24%	6.986	12%	477.599

Fuente: Policía Local. Empresa Concesionaria Zona Azul. Sistema de Gestión de Ingresos BZE

Sólo se graban un 24 por ciento de las denuncias impuestas, y sólo pasa al sistema de gestión de ingresos un 12 por ciento.

¿Cuáles son las causas del problema?

Primera: La grabación a mano de los boletines de denuncia, tanto de la policía local como de la zona azul.

Segunda: La no existencia de un gestor documental de los expedientes tramitados, utilizándose medios ofimáticos para ello.

Tercera: El instructor de los expedientes comparte otras responsabilidades administrativas.

La falta de medios da idea de la poca importancia que se le ha dado a esta fuente de ingresos municipales, que en algunos grandes municipios se sitúa en derechos reconocidos justo por detrás del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

TABLA 46: VARIACIÓN INGRESOS EN CONCEPTO DE MULTAS DE TRÁFICO (AÑOS 2003 A 2008)

Variación del concepto 39100 Multas de Tráfico								
Concepto	Descripción	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variación media 2003-2006
391	Multas	399.258	570.441	497.696	631.072	431.798	288.990	-1,55%

Fuente: Liquidaciones de los presupuestos municipales

Por todo ello, y si tenemos en cuenta que el objetivo estratégico 1.1 establecía la necesidad de modernizar los sistemas informáticos, y en el mismo se cuenta con un sistema de gestión de sanciones de tráfico, con grabación a través de PDA´s, entendemos que debe subir exponencialmente los derechos liquidados por sanciones de trafico.

TABLA 47: LOG DE ACCIONES OBJETIVO OPERATIVO 1.3.2

PLAN DE IMPLANTACION		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales.		
1	LINEA ESTRATEGICA	INCREMENTO RECURSOS		
1.3	OBJETIVO ESTRATÉGICO	DETECTAR LAS BOLSAS DE FRAUDE EN INGRESOS		
1.3.2	OBJETIVO OPERATIVO	GRABAR TODAS LAS SANCIONES DE TRÁFICO		
Codigo	Log de acciones	Asignado a	Fecha prevista	Estado
1.3.2.1	Puesta en marcha software			
	a) Migración de datos	Empresa concesionaria	31/03/2009	
	b) Implantación de sistemas	Empresa concesionaria	13/04/2009	
1.3.2.3	Formación de un equipo de trabajo			
	a) Traslados de personal	Servicio de Personal	27/02/2009	
1.3.2.2	Formación del Personal			
	a) Formación general	Empresa concesionaria	27/03/2009	
	b) Formación policias uso PDA´s	Empresa concesionaria	03/04/2009	
	c) Formación sanciones de tráfico	Empresa concesionaria	03/04/2009	

TABLA 48: COSTES DE IMPLANTACIÓN DEL OBJETIVO OPERATIVO 1.3.2

COSTES de IMPLANTACIÓN		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales			
1	LINEA ESTRATEGICA	INCREMENTO RECURSOS			
1.3	OBJETIVO ESTRATÉGICO	DETECTAR LAS BOLSAS DE FRAUDE EN INGRESOS			
1.3.2	OBJETIVO OPERATIVO	GRABAR TODAS LAS SANCIONES DE TRÁFICO			
Codigo	Log de acciones	Coste	Ejecutado	%	Partida presupuestaria
1.3.2.1	Puesta en marcha software				
	a) Migración de datos	4.910,00 €	0,00 €	0%	2008.GG.1402.1210.62600
	b) Implantación de sistemas	21.218,00 €	0,00 €	0%	2008.GG.1402.1210.62600
SUBTOTAL		26.128,00 €	0,00 €	0%	
1.3.2.2	Formación del Personal				
	a) Formación general				
	b) Formación policias uso PDA´s				
	c) Formación sanciones de tráfico				
SUBTOTAL		4.180,00 €	0,00 €	0%	2008.GG.1402.1210.62600
TOTAL		30.308,00 €			

La diferencia entre el coste y el incremento de ingresos es absolutamente espectacular, más si tenemos en cuenta que el beneficio está referido a un año de gestión donde se graben la totalidad de las denuncias emitidas.

4.5.4.- Objetivo estratégico 2.1: Reorganizar economía y hacienda.

Una de las debilidades de la organización que se habían señalado como a solucionar para alcanzar la visión estratégica señalada, es la disgregación orgánica y física de los servicios. El presente objetivo estratégico pretende dar respuesta a la disgregación orgánica a través de dos objetivos operativos consecutivos:

- El rediseño del Servicio.
- La creación de la Agencia Municipal Tributaria.

4.5.4.1.- Objetivo operativo 2.1.1: Rediseñar el servicio de gestión de ingresos

El objetivo operativo es realizar una reingeniería organizativa del Servicio de Gestión de Ingresos, y por ende del Área de Economía y Hacienda.

En una organización tan madura como esta, y con tanto peso en la organización, supone uno de los puntos delicados del plan de mejora, por esto el rediseño organizativo del Área de Economía y Hacienda, debe venir precedido por una reflexión estratégica que conecte la organización con la misión y la visión señaladas para los Servicios Municipales que gestionan los ingresos públicos, y que supere los meros cambios incrementales en el número de personas de la organización, y que dote de una verdadera capacidad de respuesta a la misma ante los retos que le presenta la prestación de servicios públicos.

Siguiendo a Ramió, utilizaremos la técnica de los Modelos de Orientación Estratégica y así “a partir de un diagnóstico de situación del contexto y de la situación interna de una organización, el desarrollo conceptual de los MOEs como instrumento de apoyo al rediseño organizativo, tiene su origen en la reflexión sobre la necesidad de un marco orientador de la transformación de las administraciones públicas”. “Los MOEs se definen como modelos ideales, es decir no reales, de desarrollo organizativo, definidos a partir de la consideración de las variables clave que ofrecen un criterio orientador tanto para la estructura como para las dinámicas de funcionamiento que puede tomar la organización para realizar con éxito la misión y los objetivos que tiene predefinidos. Las variables clave, definidas en forma de dilemas o dicotomías, sirven de base para el diseño de escenarios de desarrollo organizativo a partir de los cuales ubicar Los MOEs”.

La **misión** de los Servicios que Gestionan Ingresos municipales es hacer tributar y recaudar todos los hechos con trascendencia tributaria que se producen en el término municipal de Motril, proporcionando al resto del Ayuntamiento los recursos necesarios para prestar servicios públicos.

La **visión** de los SGI es lograr ser referente de los demás entes locales y de los ciudadanos por su nivel de excelencia en la prestación de los servicios de gestión, inspección y recaudación; del resto de la organización municipal por el incremento de los recursos conseguido y de los empleados públicos por desarrollar el potencial de los equipos de trabajo.

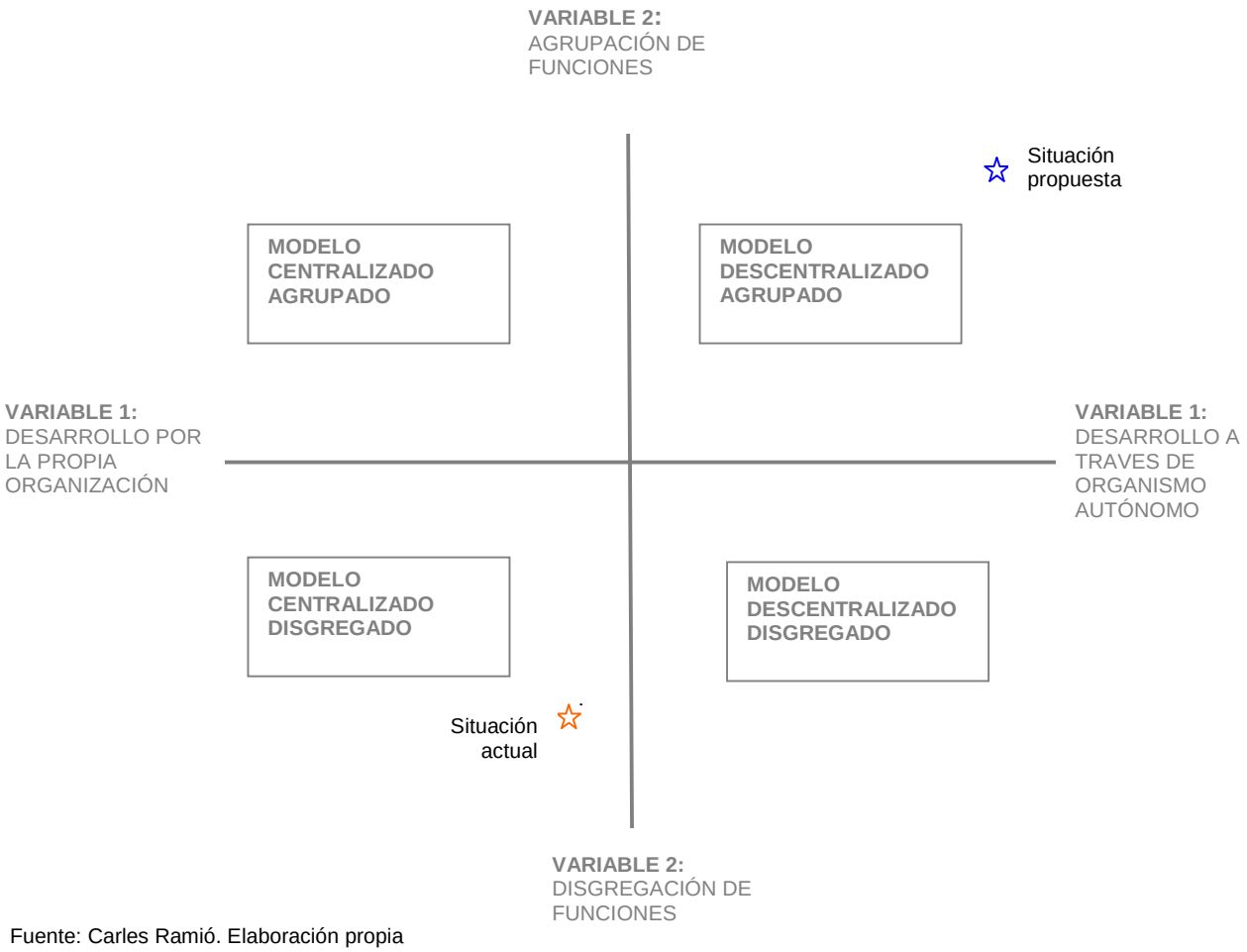
Del análisis estratégico del interno y del entorno vimos como una debilidad la situación orgánica de los servicios, disgregada en la organización municipal. Asimismo esta debilidad se reflejó en el Diagrama de Pareto con una importancia del 21,48 por ciento.

También señalamos como problemas relativos a la organización, la verticalidad jerárquica, la acumulación de jefaturas, y la distribución de las tareas.

Partiendo del enfoque de “hacer lo mismo pero de otra manera” (enfoque de reingeniería), y teniendo en cuenta toda la situación del contexto organizativo analizada con anterioridad, seleccionamos las variables clave de la organización para la definición de escenarios de desarrollo organizativo, que son:

- La agrupación o disgregación de las tareas de gestión, inspección y recaudación.
- El desarrollo de las mismas por la propia organización o su descentralización.

GRAFICO 08: DEFINICION DE LOS ESCENARIOS Y MOE PARA EL SGI DE AYUNTAMIENTO DE MOTRIL



Fuente: Carles Ramió. Elaboración propia

Aparecen cuatro modelos de orientación:

MOE 1: El Modelo centralizado disgregado, nos encontramos ante la situación actual, los servicios de gestión, inspección y recaudación, se encuentran situados dentro de la propia organización, sólo los de gestión e inspección se encuentran bajo la misma dirección organizativa, los servicios de recaudación se encuentran en la tesorería municipal, y la recaudación ejecutiva se encuentran descentralizados en un organismo autónomo.

MOE 2: El Modelo centralizado agrupado, agruparíamos los servicios de gestión, inspección y recaudación tanto en voluntaria como en ejecutiva en la organización municipal. Desaparecería el Organismo Autónomo de Recaudación y su personal pasaría a formar parte del Ayuntamiento.

MOE 3: El Modelo descentralizado disgregado, consistiría en crear tres Organismos Autónomos, el de Gestión Tributaria, el de Inspección Tributaria y el de Recaudación.

MOE 4: El Modelo descentralizado agrupado, también agruparíamos los servicios de gestión, inspección y recaudación, pero no dentro de la organización sino en un Organismo Autónomo.

De los cuatro modelos el primero cuenta con la desventaja ya advertida de generar ineficacias administrativas, duplicidad de bases de datos y molestias a los contribuyentes.

El segundo tendría el problema del status jurídico de dicha agrupación, puesto que si fuera en un servicio, ¿en qué servicio lo agruparíamos? Asimismo se pierde autonomía para la decisión de medidas en materia de personal, financiera, de contratación, específica de la misión y visión de la organización.
El tercero, implicaría crear tres organismos autónomos, tal vez demasiada descentralización, por otra parte no racional, por economías de escala y evidentes molestias al contribuyente.

El cuarto resolvería problema de la disgregación orgánica, y al ser de nueva creación el de la verticalidad y el exceso de jefaturas.

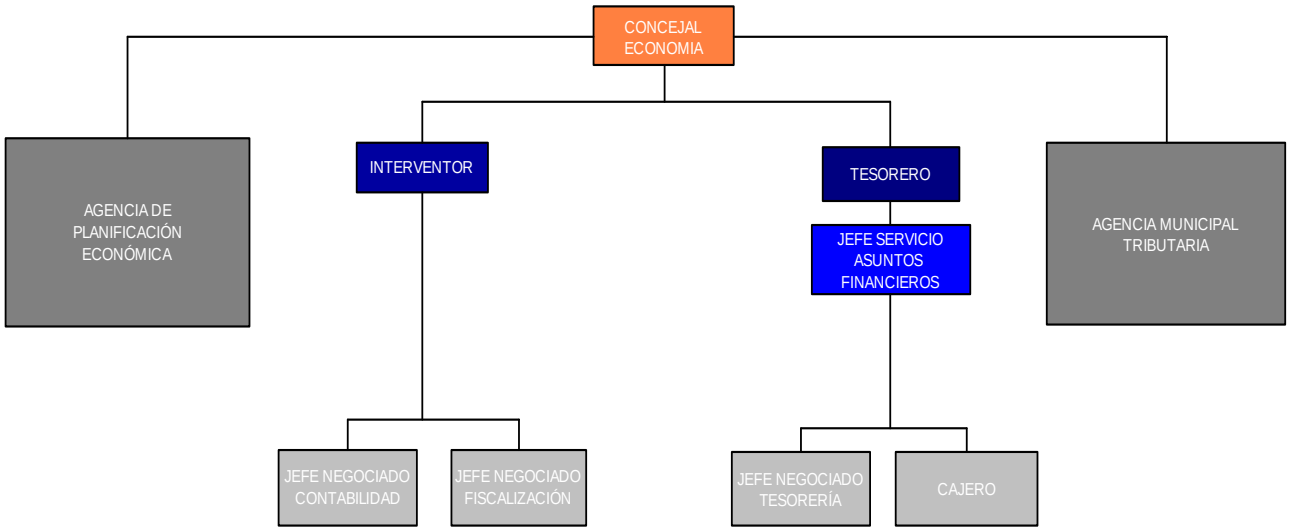
Una vez presentados los modelos, se señaló que el más racional sería el cuarto, por lo cual lo consiguiente era la agrupación de las tareas de gestión, inspección y recaudación en un Organismo Autónomo, o bien ampliar las tareas del existente.

La distribución de tareas quedaría de la manera siguiente:

GRÁFICO 09: PROPUESTA DE REPARTO DE FUNCIONES EN ECONOMÍA Y HACIENDA.

Y el Organigrama de Economía y Hacienda quedaría de la manera siguiente:

ORGANIGRAMA 03: PROPUESTA DE ORGANIGRAMA PARA ECONOMÍA Y HACIENDA



Aparece la creación de un grupo ad hoc, no por la necesidad de análisis estratégico de cambio organizativo, que ya está realizado, sino para emitir información y darle transparencia al proceso que evite resistencias al cambio, puesto que es sin ninguna duda el punto más traumático de todo el plan de mejora.

TABLA 49: LOG DE ACCIONES DEL OBJETIVO OPERATIVO 2.1.1

PLAN DE IMPLANTACION		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales.		Motril
2	LINEA ESTRATEGICA	MEJORAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE GESTIÓN TRIBUTARIA		
2.1	OBJETIVO ESTRATÉGICO	REORGANIZAR ECONOMÍA Y HACIENDA		
2.1.1	OBJETIVO OPERATIVO	REDISEÑAR EL SERVICIO DE GESTIÓN DE INGRESOS		
Codigo	Log de acciones	Asignado a	Fecha prevista	Estado
2.1.1.1	**Creación de un grupo ad hoc**	**Servicio de Economía y Hacienda**		
	a) Definición de objetivos		02/01/2009	
	b) Formulación de propuestas		31/03/2009	
2.1.1.2	**Modificación de la RPT**			
	a) Aprobacion	**PLENO**	24/04/2009	
	b) Realización de concursos de tralados	**Servicio de Personal**	31/12/2009	

La descentralización de las funciones de gestión, inspección y recaudación voluntaria supondrán una disminución en los capítulos de gastos del Ayuntamiento de Motril de 1.185.748 euros, que corresponden en su mayor parte al coste de personal de los puestos que desaparecen de la relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento (1.117.073 euros), y el resto a gastos corrientes que corresponden al área de mejora (68.675 euros).

No es menos cierto que las citadas cantidades deben aparecer como gastos o transferencias corrientes al nuevo Organismo Autónomo. No obstante las economías de escala hacen que exista una reducción de costes.

4.5.4.2.- Objetivo operativo 2.1.2: Crear la agencia municipal tributaria.

Derivado de la reorganización del Servicio de Gestión de Ingresos, nos queda la creación de una nueva persona jurídica pública la AGENCIA MUNICIPAL TRIBUTARIA.

Ante esto nos planteamos dos posibilidades:

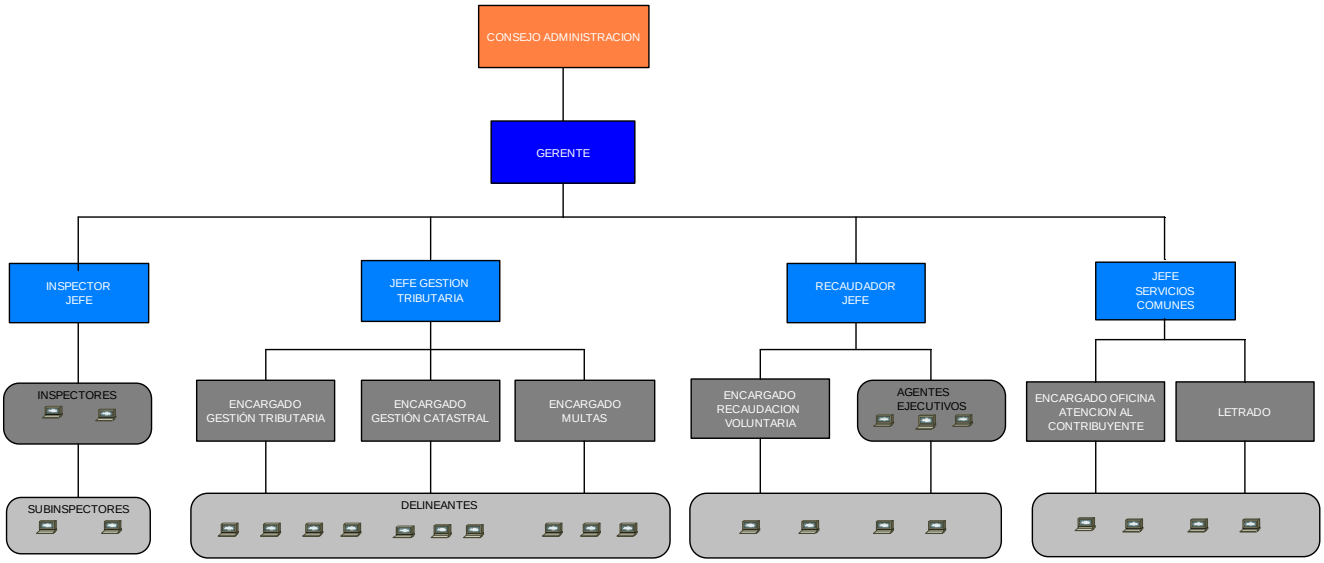
Primera: Utilizar la figura jurídica del Organismo Autónomo de Recaudación y modificar sus Estatutos y su Relación de Puestos de Trabajo, redenominándolo Organismo Autónomo de Gestión Inspección y Recaudación (para darle más impacto Agencia Municipal Tributaria).

Segunda: Extinción del Organismo Autónomo de Recaudación y creación de la AMT.

Por criterios de economía procesal, nos pareció más interesante la primera alternativa.

La AMT, contaría con el siguiente organigrama

ORGANIGRAMA 04: PROPUESTA DE ORGANIGRAMA PARA LA AGENCIA MUNICIPAL TRIBUTARIA.



La relación de puestos de trabajo sería la siguiente:

TABLA 50: PROPUESTA DE RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO DE LA AGENCIA MUNICIPAL TRIBUTARIA DE MOTRIL

PERSONAL DE GERENCIA

Núm.	Puesto	Nivel	Destino
1	Gerente	A1	29
1	Secretaria de dirección	C2	15
2			

PERSONAL INSPECCIÓN TRIBUTARIA

Núm.	Puesto	Nivel	Destino
1	Inspector Jefe	A1	26
1	Inspector Tributario	A2	22
1	Inspector Tributario	A2	22
1	Subinspector Tributario	C1	18
1	Subinspector Tributario	C1	18
5			

PERSONAL RECAUDACION

Núm.	Puesto	Nivel	Destino
1	Recaudador Jefe	A1	26
1	Encargado Oficina Recaudación voluntaria	A2	22
1	Agente Ejecutivo	C1	20
1	Agente Ejecutivo	C1	20
1	Agente Ejecutivo	C1	20
1	Auxiliar Administrativo	C2	16
1	Auxiliar Administrativo	C2	16
1	Auxiliar Administrativo	C2	15
1	Auxiliar Administrativo	C2	15
9			

PERSONAL GESTIÓN TRIBUTARIA

Núm.	Puesto	Nivel	Destino
1	Jefe Gestión Tributaria	A1	26
1	Encargado Oficina Gestión Tributaria	A2	22
1	Encargado de Oficina de Gestión Catastral	A2	22
1	Encargado de Multas	A2	22
1	Delineante	C1	16
1	Delineante	C1	16
1	Delineante	C1	16
1	Auxiliar Administrativo	C2	15
1	Auxiliar Administrativo	C2	15
1	Auxiliar Administrativo	C2	15
1	Auxiliar Administrativo	C2	15
1	Auxiliar Administrativo	C2	15
1	Auxiliar Administrativo	C2	15
1	Auxiliar Administrativo	C2	15
14			

PERSONAL DE SERVICIOS

Núm.	Puesto	Nivel	Destino
1	Jefe Servicios	A1	26
1	Letrado	A1	24
1	Encargado Oficina Atención al contribuyente	C1	20
1	Auxiliar Administrativo	C2	15
1	Auxiliar Administrativo	C2	15
1	Auxiliar Administrativo	C2	15
1	Auxiliar Administrativo	C2	15
7			

Pasamos de 46 efectivos, aunque alguno de ellos no presta servicios a las funciones del área de mejora en su totalidad, a 37 lo que representa una sustancial rebaja en los costes de personal. Estas nueve personas deberían ocupar plazas vacantes en la relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento.

De la comparativa de gastos entre el presupuesto del área de mejora y de la futura Agencia resulta un ahorro de 142.152 euros, con lo que seguimos con el lema “haremos más con lo mismo”.

TABLA 51: COMPARATIVA DE PRESUPUESTO DEL ÁREA DE MEJORA Y EL DE LA AGENCIA MUNICIPAL TRIBUTARIA.

Dotaciones PRESUPUESTO 2008 AREA DE MEJORA

Cod.	Denominación	Dotación TOTAL	% Sobre Total	Dotación CAPITULO I	% Sobre Total	Dotación CAPITULO II	% Sobre Total	Dotación CAPITULO III	% Sobre Total	Dotación CAPITULO IV	% Sobre Total
6113	RECAUDACIÓN	703.366	40,39%	147.766	13,23%	183.000	72,71%			372.600	100,00%
6114	GESTIÓN DE RE	813.402	46,71%	746.802	66,85%	66.600	26,46%				0,00%
6115	INSPECCIÓN	224.579	12,90%	222.504	19,92%	2.075	0,82%				0,00%
	TOTAL	1.741.348	100%	1.117.073	100%	251.675	100%			372.600	100%

Dotaciones PRESUPUESTO AMT

Cod.	Denominación	Dotación TOTAL		Dotación CAPITULO I	% Sobre Total	Dotación CAPITULO II	% Sobre Total	Dotación CAPITULO III	% Sobre Total	RESULTADO NETO
		1.598.895		1.297.195	100%	301.100	100%	600	100%	142.452

Fuentes: Presupuesto Municipal 2008. Propuesta Presupuesto AMT. Elaboración propia.

La AMT, se autofinanciará con el ingreso del 4 por ciento de todo lo ingresado (1.209.270 euros), más los recargos, intereses y costas recaudados (802.575 euros).

En cuanto al plan de implantación está íntimamente ligado al del objetivo operativo anterior por lo que el grupo ad hoc sería el mismo y la provisión de puestos de trabajo sería dependiente a los concursos de traslados anteriormente citados. Lo único que debería hacerse al margen sería la parte jurídica de la

modificación de Estatutos del nuevo Organismo Autónomo y la cesión de los locales municipales sitos en la Plaza de la Libertad.

TABLA 52: LOG DE ACCIONES DEL OBJETIVO OPERATIVO 2.1.2

PLAN DE IMPLANTACION		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales.		Motril
2	LINEA ESTRATEGICA	MEJORAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE GESTIÓN TRIBUTARIA		
2.1	OBJETIVO ESTRATÉGICO	REORGANIZAR ECONOMÍA Y HACIENDA		
2.1.2	OBJETIVO OPERATIVO	CREAR LA AGENCIA MUNICIPAL TRIBUTARIA		
Codigo	Log de acciones	Asignado a	Fecha prevista	Estado
2.1.1.1	**Creación de un grupo ad hoc**	**Servicio de Economía y Hacienda**		
	a) Definición de objetivos		02/01/2009	
	b) Formulación de propuestas		31/03/2009	
2.1.1.2	**Elaboración de Estatutos AMT**			
	a) Elaboración	**Servicio de Economía y Hacienda**	27/02/2009	
	b) Aprobación	**PLENO**	24/04/2009	
2.1.1.3	**Cesión de locales en PZ LIBERTAD**			
	a) Elaboración	**Negociado de Patrimonio**	27/02/2009	
	b) Aprobación	**PLENO**	24/04/2009	
2.1.1.4	**Aprobacion Presupuesto y RPT**			
	a) Aprobacion	**PLENO**	28/12/2009	
	c) Provisión puestos de trabajo	**Servicio de Personal**	31/12/2009	

4.5.5.- Objetivo estratégico 2.2: Agrupar en una sola sede la agencia municipal tributaria.

4.5.5.1.- Objetivo operativo 2.2.1: Remodelar los locales de la plaza de la libertad.

Otro de los problemas a resolver era la disgregación física de los servicios. El contribuyente no entendía como para realizar un trámite de carácter fiscal con el Ayuntamiento, debía acudir a edificios municipales distintos.

En los antiguos locales de la Administración de Agencia Estatal Tributaria, (los precedentes no pueden ser más adecuados), cedidos al Ayuntamiento de Motril, se instalarán las nuevas oficinas de la Agencia Municipal Tributaria.

Aunque el local no reúne las mejores condiciones (buena prueba de ello es que la AEAT se trasladó a un edificio nuevo), las especiales condiciones del local si podrían adaptarse a las tareas que le corresponden realizar a la Agencia Municipal.

Se trataría de un centro de trabajo para uso exclusivo de la Agencia Municipal, y que servirá de emblema a la misma, por eso es tan importante que cuente con las características que lo doten de alguno de los valores señalados para la organización. Innovación, eficacia y coordinación son aspectos que deben cuidarse, por ello el diseño y el equipamiento deben dar imagen de modernidad, sin separación con tabiques y con espacios cuidados en atención a su finalidad.

En el mismo se atenderían todos los trámites de carácter fiscal, por lo que cualquier ciudadano se marcharía con su trámite resuelto sin necesidad de desplazamientos innecesarios,

Al contar con diferentes plantas, podemos separar las diferentes áreas funcionales de la organización, en la planta baja se situarían las dependencias donde se atiende o se cita a ciudadanos (oficina de atención al contribuyente, inspección municipal); y en la planta alta las destinadas al trabajo sobre base de datos, emisión de padrones y liquidaciones, etc …, así como la dirección.

Siguiendo a Más y Ramió en su obra “La auditoría operativa en la práctica”, nos encontraríamos con una oficina postindustrial donde el empleado ve enriquecido el contenido de su trabajo y contará con todos los

elementos necesarios para sus tareas y está en condiciones de trabajar directamente con el ciudadano y atender a todos sus requerimientos.

Por otro lado, y esto tiene su importancia si recordamos la falta de motivación de los empleados municipales que prestan servicios en el área, el nivel de satisfacción de los empleados será mucho mayor que en las oficinas actuales.

También deberíamos superar la tradicional disposición del puesto de trabajo en mesas horizontales e individuales, con diferente mobiliario según la categoría laboral, y con despachos para todos los encargados de las oficinas. Entendemos que las sinergias grupales se ven favorecidas con puestos de trabajo colectivos donde los encargados y los grupos de trabajo interactúan visualmente y permitan la fluctuación en la dimensión de los grupos dependiendo de las necesidades de la organización y se interrelacionen proyectos y actividades. Se necesitarían menos reuniones de coordinación.

Tan sólo se utilizarían oficinas preindustriales, con despachos en los niveles directivos, donde se buscará la intimidad del directivo y la confidencialidad.

TABLA 53: LOG DE ACCIONES DEL OBJETIVO OPERATIVO 2.2.1

PLAN DE IMPLANTACION		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales.		
2	LINEA ESTRATEGICA	MEJORAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE GESTIÓN TRIBUTARIA		
2.2	OBJETIVO ESTRATÉGICO	AGRUPAR EN UNA SOLA SEDE LA AGENCIA MUNICIPAL TRIBUTARIA		
2.2.1	OBJETIVO OPERATIVO	REMODELAR LOS LOCALES DE LA PZ DE LA LIBERTAD		
Codigo	Log de acciones	Asignado a	Fecha prevista	Estado
2.2.1.1	**Proyecto y adjudicación del contrato de obra**			
	a) Elaboración del proyecto	**Servicio de Obras Públicas**	30/06/2009	
	b) Redacción de los pliegos administrativos y técnicos	**Servicio de Obras Públicas**	30/06/2009	
	c) Adjudicación del proyecto de obras	**JUNTA DE GOBIERNO LOCAL**	31/07/2009	
2.2.1.2	**Realización de la obra**	**Empresa adjudicataria**	31/03/2010	

TABLA 54: COSTES DE IMPLANTACIÓN DEL OBJETIVO OPERATIVO 2.2.1

COSTES de IMPLANTACIÓN		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales			
2	LINEA ESTRATEGICA	MEJORAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE GESTIÓN TRIBUTARIA			
2.2	OBJETIVO ESTRATÉGICO	AGRUPAR EN UNA SOLA SEDE LA AGENCIA MUNICIPAL TRIBUTARIA			
2.2.1	OBJETIVO OPERATIVO	REMODELAR LOS LOCALES DE LA PZ DE LA LIBERTAD			
Codigo	Log de acciones	Coste	Ejecutado	%	Partida Presupuestaria
2.2.1.1	**Proyecto y adjudicación del contrato de obra**				
	a) Elaboración del proyecto				
	b) Redacción de los pliegos administrativos y técnicos				
	c) Adjudicación del proyecto de obras				
2.2.1.2	**Realización de la obra**				
TOTAL		450.000,00 €	0,00 €	0%	

4.5.5.2.- Objetivo operativo 2.2.2: Adquirir mobiliario y equipos.

El objetivo operativo consiste en la adquisición del mobiliario de oficina y los equipos necesarios para adecuar los locales reformados.

Consecuentemente con el valor de innovación, que pretendemos sea referente de la nueva organización, y a la superación de los puestos de trabajo individuales hacia puestos de trabajo colectivos el tipo de mobiliario debe ser radicalmente diferente al actualmente existente.

Por ello entendemos que la adquisición del mismo no se debe hacer teniendo en cuenta criterios económicos ni de estética o estatus funcionarial, sino con respecto a su adecuación a las necesidades específicas de los puestos de trabajo.

Así planteado se efectuará un concurso donde primen los factores descritos, adjudicando a una empresa especializada el diseño de cuatro espacios fundamentales:

- El de atención al contribuyente.
- El de los equipos de trabajos agrupados alrededor de su responsable.
- El de los directivos y la sala de reuniones y formación.

Por otro lado y no menos importante, es la adquisición de todo el hardware necesario, equipos, comunicaciones, fotocopiadoras, escáneres, PDAs.

La fórmula de financiación de la adquisición será la del arrendamiento financiero.

TABLA 55: LOG DE ACCIONES DEL OBJETIVO OPERATIVO 2.2.2

PLAN DE IMPLANTACION		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales.		
2	LINEA ESTRATEGICA	MEJORAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE GESTIÓN TRIBUTARIA		
2.2	OBJETIVO ESTRATÉGICO	AGRUPAR EN UNA SOLA SEDE LA AGENCIA MUNICIPAL TRIBUTARIA		
2.2.2	OBJETIVO OPERATIVO	ADQUIRIR MOBILIARIO Y EQUIPOS		
Codigo	Log de acciones	Asignado a	Fecha prevista	Estado
2.2.2.1	**Proyecto y adjudicación del contrato de suministro**			
	a) Elaboración del proyecto	**Negociado de Contratación**	30/06/2009	
	b) Redacción de los pliegos administrativos y técnicos	**Negociado de Contratación**	30/06/2009	
	c) Adjudicación	**JUNTA DE GOBIERNO LOCAL**	31/07/2009	
2.2.2.2	**Contrato de arrendamiento financiero**	**Empresa adjudicataria**	31/03/2010	

TABLA 56: COSTES DE IMPLANTACIÓN DEL OBJETIVO OPERATIVO 2.2.2

COSTES de IMPLANTACIÓN		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales			
2	LINEA ESTRATEGICA	MEJORAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE GESTIÓN TRIBUTARIA			
2.2	OBJETIVO ESTRATÉGICO	AGRUPAR EN UNA SOLA SEDE LA AGENCIA MUNICIPAL TRIBUTARIA			
2.2.2	OBJETIVO OPERATIVO	ADQUIRIR MOBILIARIO Y EQUIPOS			
Codigo	Log de acciones	Coste	Ejecutado	%	Partida Presupuestaria
2.2.2.1	**Proyecto y adjudicación del contrato de suministro**				
	a) Elaboración del proyecto				
	b) Redacción de los pliegos administrativos y técnicos				
	c) Adjudicación				
2.2.2.2	**Contrato de arrendamiento financiero**	150.000,00 €			
TOTAL		150.000,00 €	0,00 €	0%	

4.5.6.- Objetivo estratégico 2.3: Normalizar los procesos

Aunque la falta de normalización de los procedimientos tributarios no entraba dentro de las causas señaladas por el Diagrama de Pareto, como esencial para superar las debilidades de la organización con respecto a la consecución de su visión, lo señalamos como objetivo estratégico debido fundamentalmente a dos motivaciones:

Primero: La entrada en vigor de Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, ha establecido una series de incentivos tanto del Estado, como de la Junta de Andalucía hacia la implantación de procedimientos telemáticos.

El Ayuntamiento de Motril, ha sido beneficiario de una ayuda importante que nos ha permitido contar con la adquisición de un software de tramitación telemática. Éste ha conllevado la necesidad de realizar una reingeniería de aquellos procesos tributarios que se han entendido debían acceder a esta plataforma.

Segundo: La puesta en marcha de los nuevos sistemas informáticos de gestión y recaudación tributarios, representa un momento inmejorable para normalizar y efectuar una reingeniería de los procesos tributarios.

4.5.6.1.- Objetivo operativo 2.3.1: Realizar una reingeniería de los procesos telemáticos.

El objetivo operativo es realizar una reingeniería de los siguientes procesos tributarios que se van a incorporar a la plataforma de gestión telemática:

- La consulta y pago de deudas tributarias.
- El cambio de domicilio fiscal.
- La domiciliación de recibos.
- La emisión de certificados de pago.

Hemos entendido que dichos procesos son los más adecuados para gestionarse telemáticamente, puesto que pueden realizarse casi sin intervención de los empleados municipales, y son de uso frecuente y generalizado.

No obstante, previamente a su automatización, ha debido hacerse una racionalización y normalización de los citados procesos para lo cual se ha contado con la participación de parte del equipo de mejora.

TABLA 57: LOG DE ACCIONES DEL OBJETIVO OPERATIVO 2.3.1

PLAN DE IMPLANTACION		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales.		Motril
2	LINEA ESTRATEGICA	MEJORAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE GESTIÓN TRIBUTARIA		
2.3	OBJETIVO ESTRATÉGICO	NORMALIZAR LOS PROCESOS		
2.3.1	OBJETIVO OPERATIVO	REINGENIERÍA DE PROCESOS TELEMÁTICOS		
Codigo	Log de acciones	Asignado a	Fecha prevista	Estado
2.3.1.1	Adjudicación del contrato de servicios			Realizado
	a) Redacción de los pliegos administrativos y técnicos	Negociado de Contratación	30/06/2008	realizado
	b) Adjudicación del proyecto	JUNTA DE GOBIERNO LOCAL	31/07/2008	realizado
2.3.1.2	Reingeniería de procesos	NOVASOFT	31/12/2008	Realizado
		Servicio de Informática		
		Servicio de Economía y Hacienda		
2.3.1.3	Puesta en marcha de la plataforma	NOVASOFT	01/01/2009	en proceso…

En cuanto a los costes de implantación hay que señalar que han sido financiados en un 80 por ciento por la Junta de Andalucía y en el 20 por ciento restante por una Fundación privada, por lo que no han existido tales para la organización municipal.

TABLA 58: COSTES DE IMPLANTACIÓN DEL OBJETIVO OPERATIVO 2.3.1

COSTES de IMPLANTACIÓN		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales			
2	LINEA ESTRATEGICA	MEJORAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE GESTIÓN TRIBUTARIA			
2.3	OBJETIVO ESTRATÉGICO	NORMALIZAR LOS PROCESOS			
2.3.1	OBJETIVO OPERATIVO	REINGENIERÍA DE PROCESOS TELEMÁTICOS			
Codigo	Log de acciones	Coste	Ejecutado	%	Partida Presupuestaria
2.3.1.1	**Adjudicación del contrato de servicios**				
	a) Redacción de los pliegos administrativos y técnicos				
	b) Adjudicación del proyecto				
2.3.1.2	**Reingeniería de procesos**				
2.3.1.3	**Puesta en marcha de la plataforma**	60.000,00 €	0,00 €	0%	

No sólo se obtendrán beneficios de impacto en el ciudadano, por la mejora en la prestación del servicio, sino también de reducción en el gasto corriente en consumo de papel, costes de administración y costes de personal.

4.5.6.2.- Objetivo operativo 2.3.2: Realizar una reingeniería de los procesos tributarios.

El objetivo consiste en rediseñar los procesos tributarios afectados por la implantación del nuevo sistema informático.

Una vez puesto en marcha los programas informáticos de gestión y recaudación tributaria, sería el momento adecuado para la puesta en marcha de un grupo de mejora que proceda a la racionalización y normalización de las nuevas tareas que surjan de la explotación de la aplicación.

TABLA 59: LOG DE ACCIONES DEL OBJETIVO OPERATIVO 2.3.2

PLAN DE IMPLANTACION		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales.		
2	LINEA ESTRATEGICA	MEJORAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE GESTIÓN TRIBUTARIA		
2.3	OBJETIVO ESTRATÉGICO	NORMALIZAR LOS PROCESOS		
2.3.2	OBJETIVO OPERATIVO	REINGENIERÍA DE PROCESOS TRIBUTARIOS		
Codigo	Log de acciones	Asignado a	Fecha prevista	Estado
2.3.2.1	**Creación de un grupo de mejora**	**Agencia Municipal Tributaria**	30/06/2009	
2.3.2.2	**Reingeniería de procesos**	**Grupo de mejora**	31/12/2010	

4.5.7.- Objetivo estratégico 3.1: Detectar el clima laboral de la organización.

La falta de motivación es la segunda causa que aparece en el Diagrama de Pareto como motivo por la cual la organización no alcanza su visión, con un 24,08 por ciento.

Se puso en evidencia en las reuniones del grupo de mejora, que el personal estaba poco motivado para la consecución de los objetivos ordinarios, cuanto más para el sobreesfuerzo que supondría la implantación de un plan de mejora.

Personalmente me supuso una sorpresa la constatación del hecho, que se verificó más tarde con las encuestas del Diagrama de Pareto.

No obstante, reflexionando sobre la cuestión, se intentaron buscar los motivos de la falta de motivación, y se concluyeron los que siguen:

Primero: El momento de la organización.
Segundo: El contenido del trabajo.
Tercero: La edad de los empleados.
Cuarto: El estilo de dirección.
Quinto: La falta de recompensas.

En cuanto al primero, el Servicio de Gestión de Ingresos, ha alcanzado madurez, con una jerarquía de puestos bastante rígida, y con limitadas posibilidades de promoción profesional.

Las tareas que se realizan en el Servicio, están sometidas siempre a la presión del ciudadano que "sufre" las demandas fiscales del municipio, y a las de la organización que espera un incremento exponencial de recursos y de rapidez en su recaudación. Algunos puestos de trabajo tampoco cuentan con los medios necesarios para lograr calidad en las pretensiones de los clientes internos y externos, lo que causa insatisfacción en el trabajo diario. Asimismo, la falta de mecanismos informáticos ha provocado que determinados puestos cuenten con poca amplitud y profundidad (por ejemplo los grabadores de las sanciones de tráfico). Todo ello ha conllevado que el personal de base busque el traslado a puestos de trabajo en otras áreas municipales con menos carga de trabajo y repercusión.

La edad de los miembros del Servicio se sitúa en una media de 35 años, lo que tiene su repercusión sobre la motivación, la gente joven tiene más energías y más empuje. No obstante en el desempeño de unas tareas como las de gestión, inspección y recaudación tributarias, la experiencia profesional es un punto a favor de la no renovación del personal. No creemos necesario renunciar a equipos de trabajo de calidad incontestable con una formación, una madurez y una lealtad a prueba de toda duda.

El estilo de dirección, que fue bastante comentado en las reuniones del equipo de mejora. Debido a las especiales circunstancias del Jefe de Servicio de Economía y Hacienda, puesto que asume accidentalmente las funciones de Intervención, tal liderazgo no existía, el mismo se repartía entre los Jefes de Sección, que realmente funcionaban con estructuras organizativas cerradas, sin coordinación alguna, salvo las que se derivaban de las relaciones personales, y bajo una supervisión lejana del Jefe de Servicio.

También fue bastante comentado en el equipo de mejora, la falta de recompensas ante el trabajo, específicamente las económicas. Efectivamente no había mecanismos para diferenciar a los trabajadores que ante una misma tarea, realizaban mejor o peor su labor.

4.5.7.1.- Objetivo operativo 3.1.1: introducir un sistema de evaluación periódica del clima laboral.

El objetivo operativo es realizar encuestas sobre el clima laboral que nos permita conocer las variables psicosociales de los empleados del área de mejora.

Aún pareciendo evidente la existencia del problema, no hemos medido el nivel de motivación de los empleados públicos, por ello es evidente la necesidad de realizar encuestas sobre el clima laboral.

Entendemos necesario realizar encuestas sucesivas que le permitan a la dirección tener información sobre:

- Su perspectiva respecto a la organización, diseño estructural, posibilidades de mejora.
- Su grado de profundidad y amplitud en el trabajo.
- El estilo de dirección.
- Su apreciación sobre el sistema general de recompensas.

Creemos importante tener información periódica sobre este tema, puesto que es absolutamente inviable la realización de planes de mejora que impliquen como el presente, cambios organizativos, y nuevos recursos tecnológicos si los empleados municipales no están dispuestos a implantarlo.

TABLA 60: LOG DE ACCIONES DEL OBJETIVO OPERATIVO 3.1.1

PLAN DE IMPLANTACION		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales.		Motril
3	LINEA ESTRATEGICA	MEJORAR LA MOTIVACIÓN DE LOS EMPLEADOS		
3.1	OBJETIVO ESTRATÉGICO	DETECTAR EL CLIMA LABORAL DE LA ORGANIZACIÓN		
3.1.1	OBJETIVO OPERATIVO	INTRODUCIR SISTEMA DE EVALUACIÓN PERIÓDICA DEL CLIMA LABORAL		
Codigo	Log de acciones	Asignado a	Fecha prevista	Estado
3.1.1.1	Diseño de la encuesta	Servicio de Economía y Hacienda	31/10/2008	Realizado
3.1.1.2	Realización de la encuesta	Grupo de mejora	31/12/2008	en proceso...
3.1.1.3	Análisis y propuestas de mejora	Grupo de mejora	31/01/2009	

4.5.8.- Objetivo estratégico 3.2: Diseñar un programa de formación.

Ante un proyecto de éstas características, con las implicaciones que tiene en aspectos organizativos, y de cambio en herramientas, y ante la falta de motivación de los empleados, es imprescindible diseñar un programa formativo a tres niveles:

Primero: Sobre las nuevas herramientas.
Segundo: Para las nuevas incorporaciones
Tercero: Para las diferentes áreas funcionales.

El primero ya está planificado con la implantación de cada una de las herramientas, por lo que no se va a desarrollar en el presente objetivo estratégico.

Y es, quizás, el tercero el que tiene mas impacto en la carga psicosocial del empleado del área de mejora.

En este caso y una vez constituida la Agencia Municipal Tributaria, se planteará por la gerencia la política formativa atendiendo al número de nuevas incorporaciones y a cinco perfiles diferenciados:

- Atención al ciudadano.
- Gestión Tributaria.
- Inspección Tributaria.
- Recaudación.
- Personal Directivo

Los responsables de gestión, inspección y recaudación, junto con la gerencia y el jefe de servicios diseñarán el plan de formación específico para cada una de las áreas, que se encargará a una empresa de formación externa con doble perspectiva:

- Métodos de exposición oral.
- Enseñanza automatizada (e-learning).
- Métodos mixtos.

Finalmente la gerencia con el jefe de servicios evaluará trimestralmente el plan de formación, y su impacto en la organización.

Nos parece también bastante interesante realizar reuniones periódicas de trabajo, que cumplan el objetivo de unificar criterios, coordinar actuaciones y dar participación en las decisiones de la dirección.

4.5.8.1.- Objetivo operativo 3.2.1: Programar la formación de entrada.

El objetivo operativo persigue programar la formación de las personas que se incorporen a la futura Agencia Municipal Tributaria, con lo que conseguimos evitar los inevitables errores que se cometen por la inexperiencia del trabajador, así como la socialización básica del mismo.

La misma tendrá las siguientes líneas:

Primera: La confección de un manual de procesos.
Segunda: La superación de un curso básico e-learnig
Tercera: El nombramiento de un supervisor.
Cuarta: Representación de papeles.

TABLA 61: LOG DE ACCIONES DEL OBJETIVO OPERATIVO 3.2.1

PLAN DE IMPLANTACION		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales.		Motril
3	LINEA ESTRATEGICA	MEJORAR LA MOTIVACIÓN DE LOS EMPLEADOS		
3.2	OBJETIVO ESTRATÉGICO	DISEÑAR UN PROGRAMA DE FORMACIÓN		
3.2.1	OBJETIVO OPERATIVO	PROGRAMAR LA FORMACIÓN DE ENTRADA		
Codigo	Log de acciones	Asignado a	Fecha prevista	Estado
3.2.1.1	Confección manual de procesos	Jefe de Servicios	02/01/2009	
3.2.1.2	Contratacion de empresa de formación	Jefe de Servicios	31/05/2009	

TABLA 62: COSTES DE IMPLANTACIÓN DEL OBJETIVO OPERATIVO 3.2.1

COSTES de IMPLANTACIÓN		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales			Motril
3	LINEA ESTRATEGICA	MEJORAR LA MOTIVACIÓN DE LOS EMPLEADOS			
3.2	OBJETIVO ESTRATÉGICO	DISEÑAR UN PROGRAMA DE FORMACIÓN			
3.2.1	OBJETIVO OPERATIVO	PROGRAMAR LA FORMACIÓN DE ENTRADA			
Codigo	Log de acciones	Coste	Ejecutado	%	Partida Presupuestaria
3.2.1.1	Confección manual de procesos				
3.2.1.2	Contratacion de empresa de formación	5.000,00 €	0,00 €	0%	

4.5.8.2.- Objetivo operativo 3.2.2: Programar la formación continua.

El último objetivo operativo consiste en programar la formación de todos los trabajadores de la Agencia Municipal Tributaria.

Ya dijimos que se marcarán cinco áreas de formación, atención al ciudadano, gestión tributaria, inspección tributaria, recaudación y personal directivo.

Se utilizaran las siguientes técnicas:

Primero: Enseñanza automatizada (e-learning).
Segundo: Métodos de exposición oral.
Tercero: Reuniones de trabajo.
Cuarto: Asistencia a Cursos o Seminarios en el exterior.

Se primarán las técnicas que permitan al trabajador realizar la formación fuera de la jornada laboral.

TABLA 63: LOG DE ACCIONES DEL OBJETIVO OPERATIVO 3.2.2

PLAN DE IMPLANTACION		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales.		
3	LINEA ESTRATEGICA	MEJORAR LA MOTIVACIÓN DE LOS EMPLEADOS		
3.2	OBJETIVO ESTRATÉGICO	DISEÑAR UN PROGRAMA DE FORMACIÓN		
3.2.2	OBJETIVO OPERATIVO	PROGRAMAR LA FORMACIÓN CONTINUA		
Codigo	Log de acciones	Asignado a	Fecha prevista	Estado
3.2.2.1	Contratacion de empresa de formación	Jefe de Servicios	31/05/2009	
3.2.2.2	Cursos y seminarios	Empresa adjudicataria		

TABLA 64: COSTES DE IMPLANTACIÓN DEL OBJETIVO OPERATIVO 3.2.2

COSTES de IMPLANTACIÓN		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales			
3	LINEA ESTRATEGICA	MEJORAR LA MOTIVACIÓN DE LOS EMPLEADOS			
3.2	OBJETIVO ESTRATÉGICO	DISEÑAR UN PROGRAMA DE FORMACIÓN			
3.2.2	OBJETIVO OPERATIVO	PROGRAMAR LA FORMACIÓN CONTINUA			
Codigo	Log de acciones	Coste	Ejecutado	%	Partida Presupuestaria
3.2.2.1	Contratacion de empresa de formación	25.000,00 €	0,00 €	0%	
3.2.2.2	Cursos y seminarios	6.000,00 €			
TOTAL		**31.000,00 €**	0,00 €	0%	

4.9.- Cronograma de implantación.

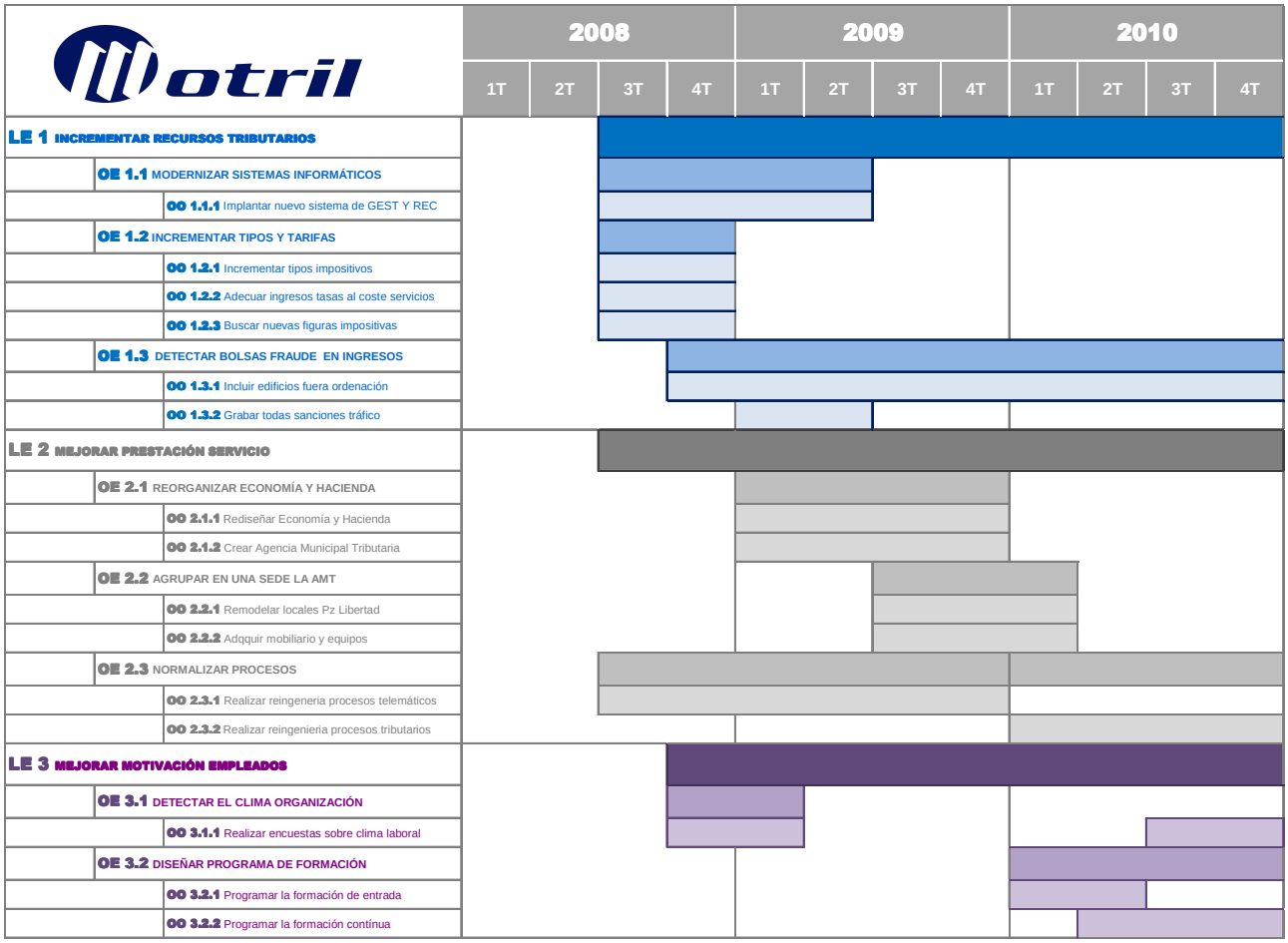
Derivado del plan de implantación, y de los plazos señalados para las acciones determinadas, aparece el siguiente cronograma de implantación:

Como se observa las actuaciones han empezado a desarrollarse en el tercer trimestre del año en curso, debido a fundamentalmente a la necesidad de acometer actuaciones preparatorias para la implantación en el año 2009 de puntos críticos del plan.

La parte central del desarrollo del plan se sitúa en el año 2009, con actuaciones como la implantación del nuevo sistema informático, y la reestructuración del área de Economía y Hacienda. Una vez terminados estos puntos clave, se desarrollaran los planes de formación de la nueva organización.

A lo largo de todo el proceso se realizan acciones continuas como el barrido fiscal de los edificios fuera de ordenación.

TABLA 65: CRONOGRAMA DE IMPLANTACIÓN DEL PROCESO DE MEJORA.



4.10.- Resumen de costes y beneficios de la implantación.

Para terminar el desarrollo del plan de mejora presentamos un resumen de los costes de la implantación y de los beneficios económicos para la organización derivados del mismo.

TABLA 66: RESUMEN DE COSTES / BENEFICIOS DE LA IMPLANTACIÓN

Motril	2009		2010		RESULTADO NETO
	COSTES	BENEFICIOS	COSTES	BENEFICIOS	
LE 1 INCREMENTAR RECURSOS TRIBUTARIOS					
OE 1.1 MODERNIZAR SISTEMAS INFORMÁTICOS					
OO 1.1.1 Implantar nuevo sistema de GEST Y REC	261.743,00 €				
OE 1.2 INCREMENTAR TIPOS Y TARIFAS					
OO 1.2.1 Incrementar tipos impositivos		0,00 €		0,00 €	
OO 1.2.2 Adecuar ingresos tasas al coste servicios		1.307.588,00 €		1.307.588,00 €	
OO 1.2.3 Buscar nuevas figuras impositivas		235.589,34 €		235.589,34 €	
OE 1.3 DETECTAR BOLSAS FRAUDE EN INGRESOS					
OO 1.3.1 Incluir edificios fuera ordenación	53.865,00 €	2.639.238,65 €		719.238,65 €	
OO 1.3.2 Grabar todas sanciones tráfico	30.308,00 €	3.166.518,00 €		3.166.518,00 €	
LE 2 MEJORAR PRESTACIÓN SERVICIO					
OE 2.1 REORGANIZAR ECONOMÍA Y HACIENDA					
OO 2.1.1 Rediseñar Economía y Hacienda	-1.741.348,00 €				
OO 2.1.2 Crear Agencia Municipal Tributaria	1.598.895,00 €				
OE 2.2 REAGRUPAR EN UN LOCAL LA AMT					
OO 2.2.1 Remodelar locales Pz Libertad	450.000,00 €				
OO 2.2.2 Adquirir mobiliario y equipos	150.000,00 €				
OE 2.3 NORMALIZAR PROCESOS					
OO 2.3.1 Realizar reingeneria procesos telemáticos	60.000,00 €				
OO 2.3.2 Realizar reingenieria procesos tributarios					
LE 3 MEJORAR MOTIVACIÓN EMPLEADOS					
OE 3.1 DETECTAR EL CLIMA ORGANIZACIÓN					
OO 3.1.1 Realizar encuestas sobre clima laboral					
OE 3.2 DISEÑAR PROGRAMA DE FORMACIÓN					
OO 3.2.1 Programar la formación de entrada			5.000,00 €		
OO 3.2.2 Programar la formación contínua			31.000,00 €		
TOTAL	**863.463,00 €**	**7.348.933,99 €**	**36.000,00 €**	**5.428.933,99 €**	**11.878.404,98 €**

4.11.- Cuadro de mando.

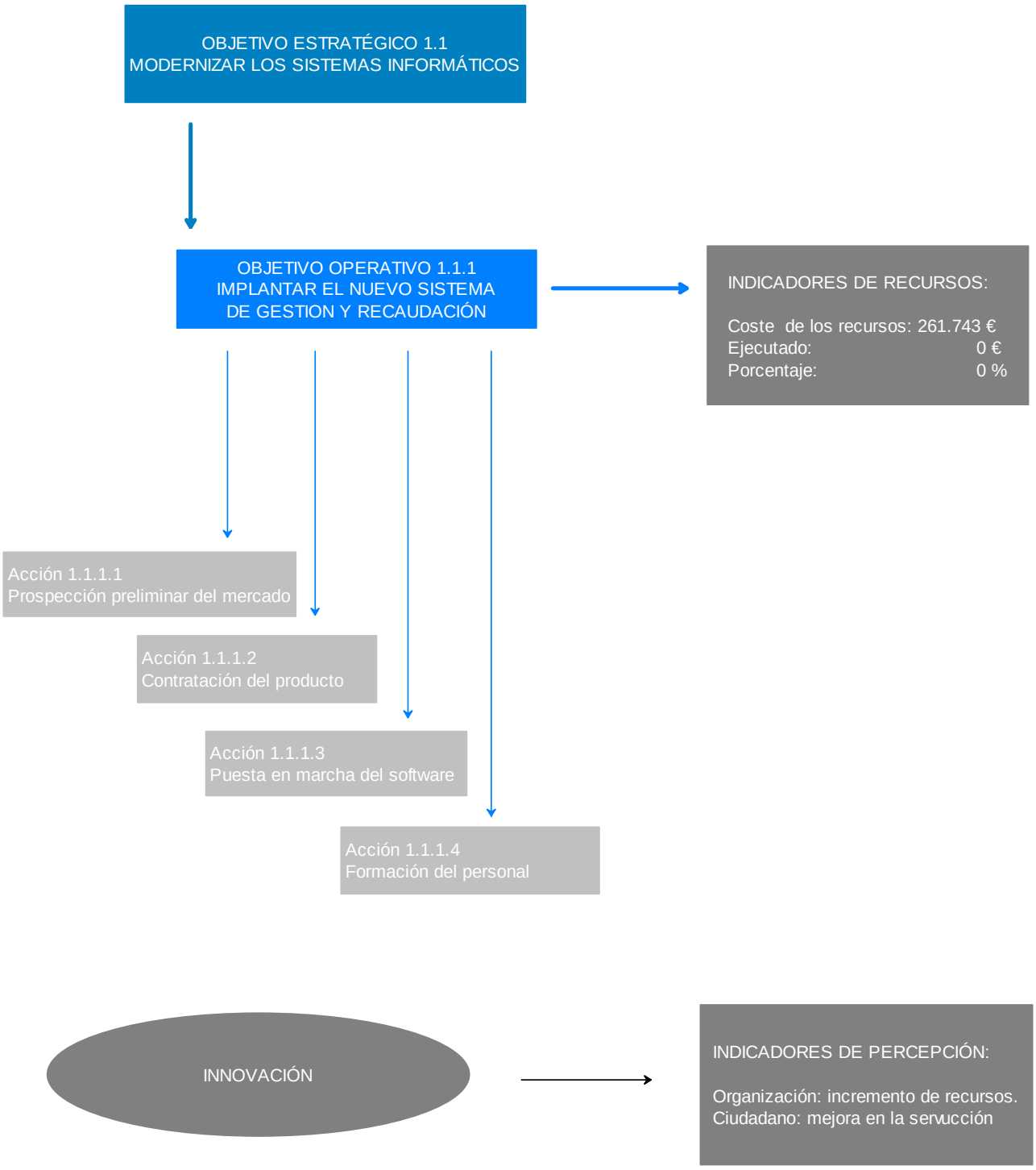
Una vez finalizado el proyecto de mejora debemos controlar su implantación a través de la utilización de indicadores que nos pongan de manifiesto el logro de un objetivo, el cumplimiento de un proceso, o de una actividad.

Se han definido unos objetivos, que tienen como finalidad lograr unos resultados. Para tener la seguridad que los resultados se están adecuando a los objetivos debemos comprobar que todo se desarrolla según el plan de implantación y darnos la posibilidad de intervenir si en algún momento se produce una desviación.

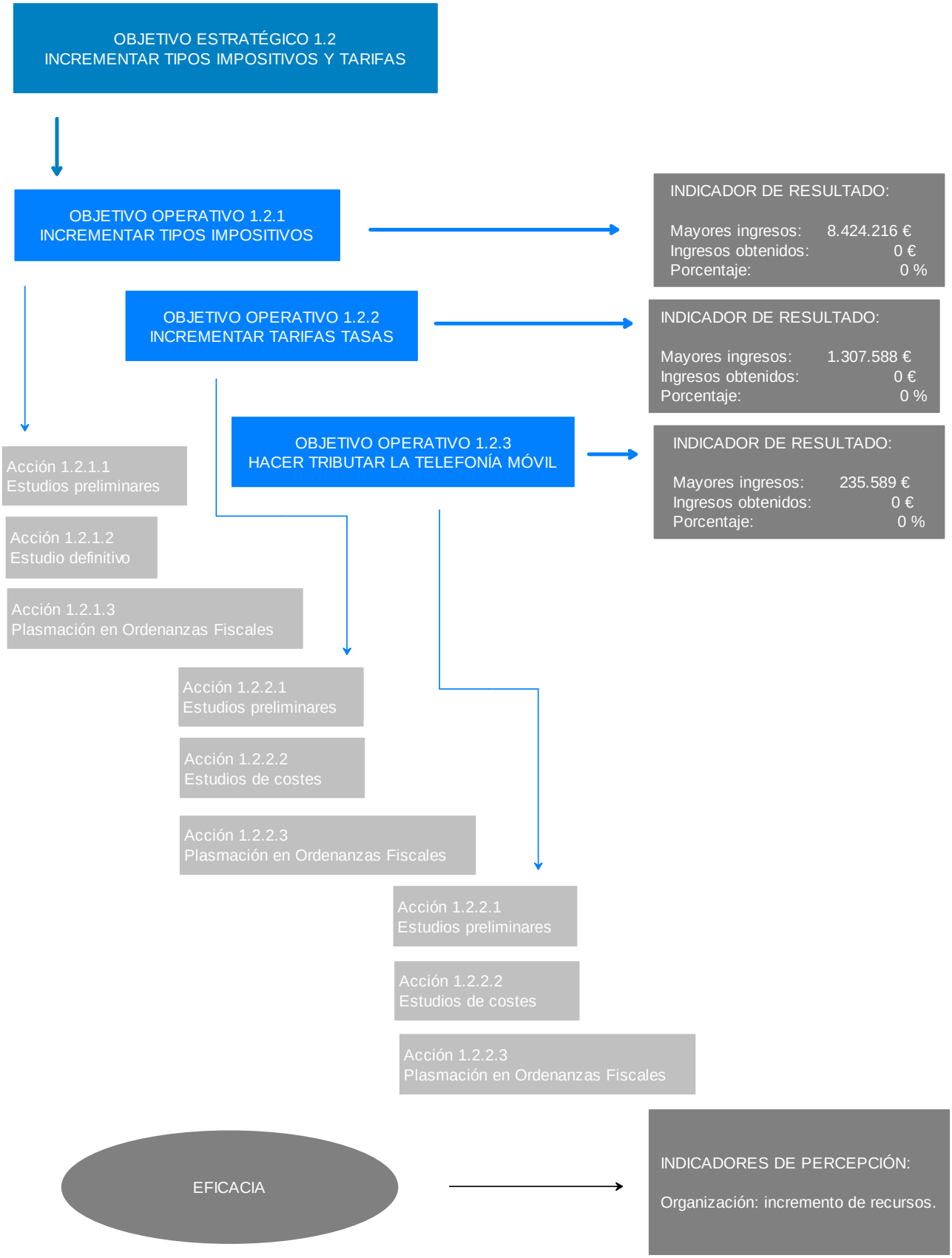
Para ello es necesario establecer unos buenos indicadores de gestión, estos indicadores deben ser relevantes, adecuados, objetivos, inequívocos y accesibles.

En nuestro trabajo señalaremos algunos indicadores para cada objetivo, teniendo en cuenta que no deben interferir en el trabajo de implantación del plan por lo que no deben ser excesivos, ni complicados de extraer, sino elementos que nos informen y evalúen del progreso del proyecto.

4.11.1.- Cuadro de mando del objetivo estratégico 1.1: modernizar los sistemas informáticos



4.11.2.- Cuadro de mando del objetivo estratégico 1.2: Incrementar los tipos impositivos y tarifas.



4.11.3.- Cuadro de mando del objetivo estratégico 1.3: Detectar las bolsas de fraude en ingresos.

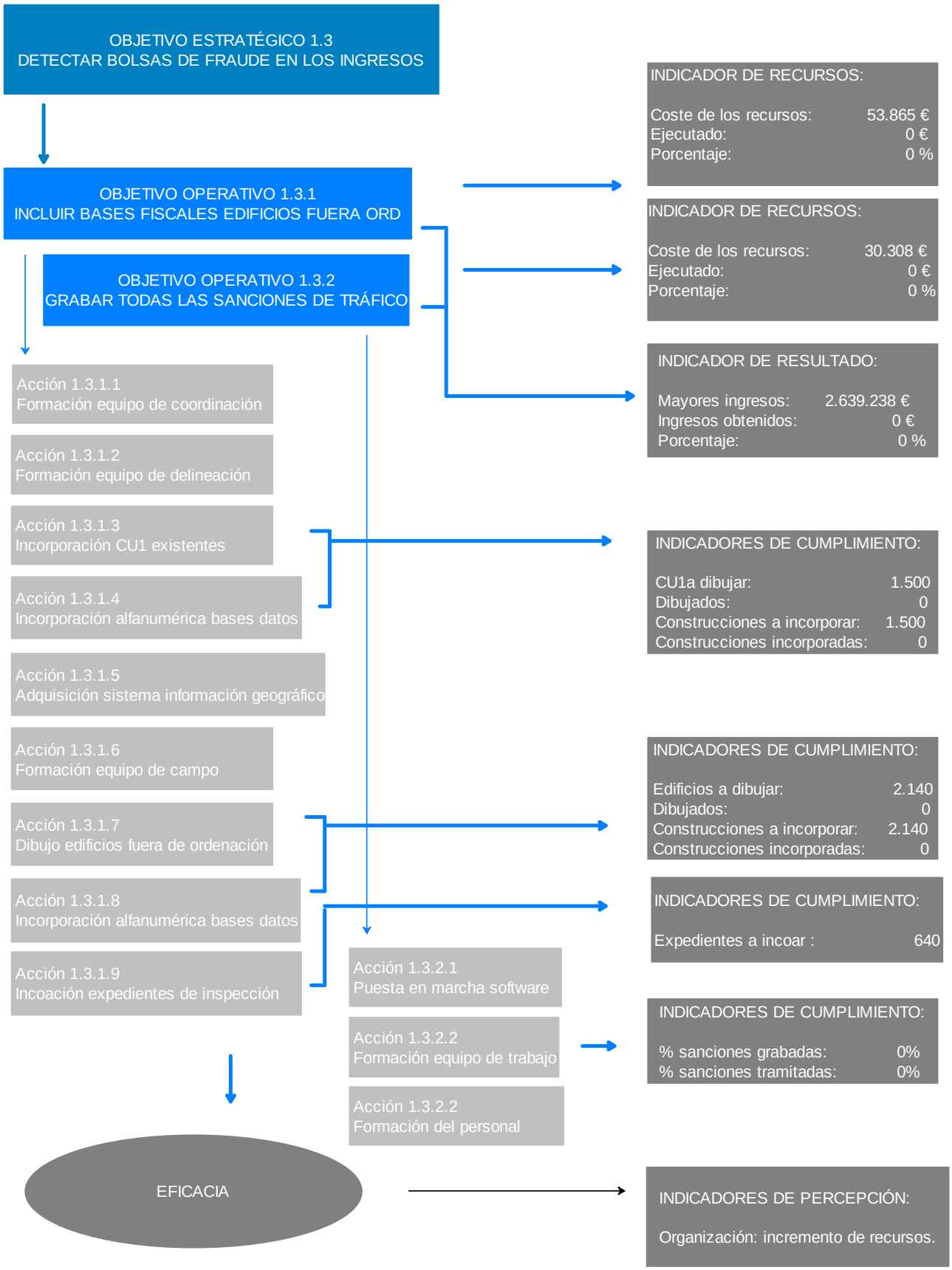


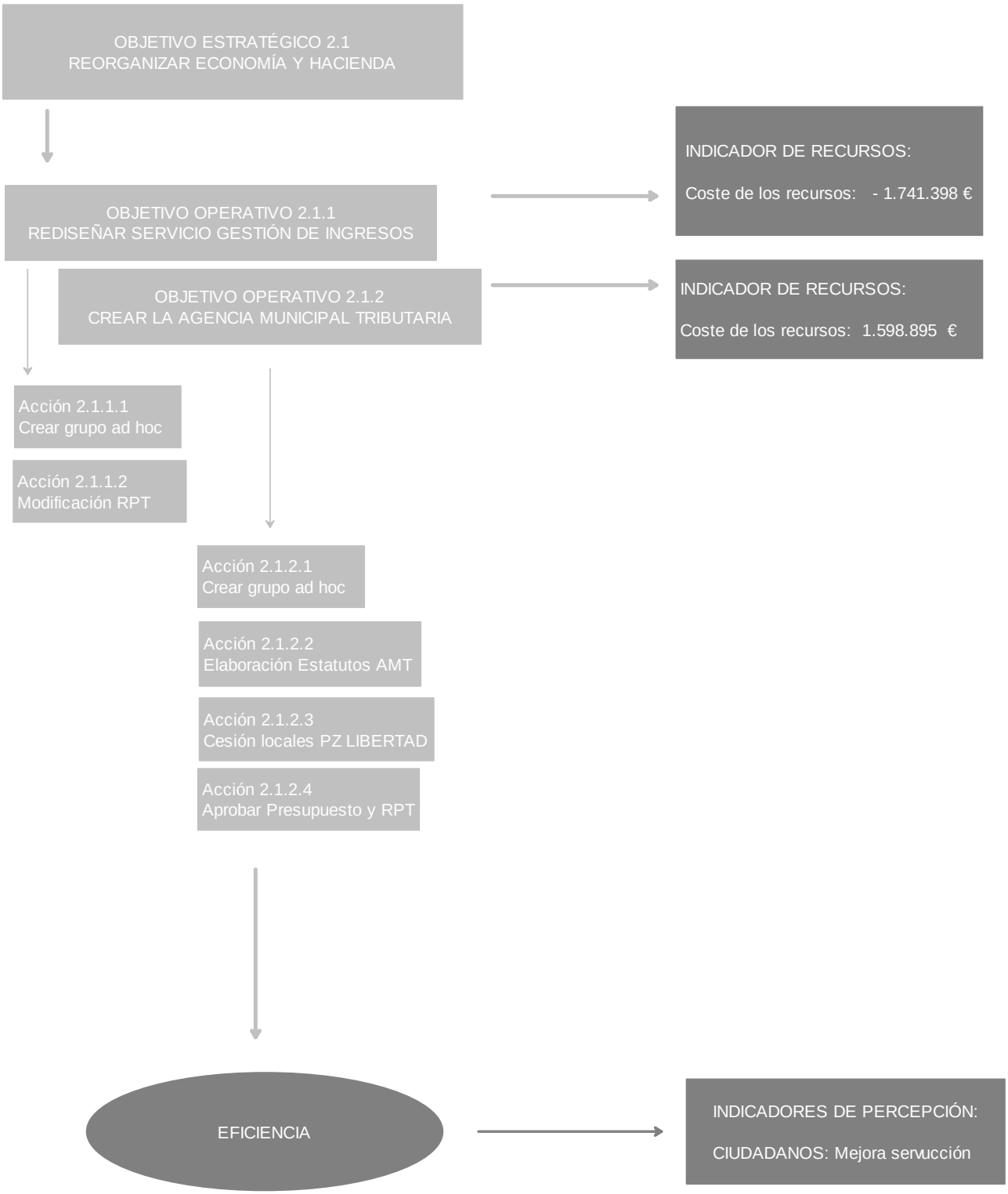
TABLA 67: INDICADORES PARA EL OBJETIVO OPERATIVO 1.3.1

EVALUACION		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales.				
1	LINEA ESTRATEGICA	INCREMENTO RECURSOS				
1.3	OBJETIVO ESTRATÉGICO	DETECTAR LAS BOLSAS DE FRAUDE EN INGRESOS				
1.3.1	OBJETIVO OPERATIVO	INCLUIR EN LAS BASES FISCALES EDIFICIOS FUERA DE ORDENACIÓN				
Codigo	Log de acciones	Indicadores elegidos	Número	Realizados	% Desviación	Estado
1.3.1.3	**Incorporacion de los CU1 existentes**					
	a) Dibujo	CU1 dibujados	1.500	0	0,00%	
	b) Incorporacion al GIS Ayuntamiento	Construcciones incorporadas	1.500	0	0,00%	
	c) Incorporación al SIGCA catastro	Construciones incorporadas	1.500	0	0,00%	
1.3.1.4	**Incorporacion alfanumérica a la base datos tributaria**					
	a) Basura Doméstica	Liquidaciones emitidas	1.500	0	0,00%	
	b) 902N	902N remitidos a la GTC				
1.3.1.7	**Dibujo de los edificios fuera de ordenación**					
	a) Dibujo	Construcciones dibujadas	2.140	0	0,00%	
	b) Incorporacion al GIS Ayuntamiento	Construcciones incorporadas	2.140	0	0,00%	
	c) Incorporación al SIGCA catastro	Construciones incorporadas	2.140	0	0,00%	
1.3.1.8	**Incorporacion alfanumérica a la base datos tributaria**					
	a) Basura Doméstica	Liquidaciones emitidas	2.140	0	0,00%	
	b) 902N	902N remitidos a la GTC	2.140	0	0,00%	
1.3.1.9	**Incoación expedientes inspección**					
	a) Impuesto sobre Construcciones	**Inspección Tributaria**	640	0	0,00%	

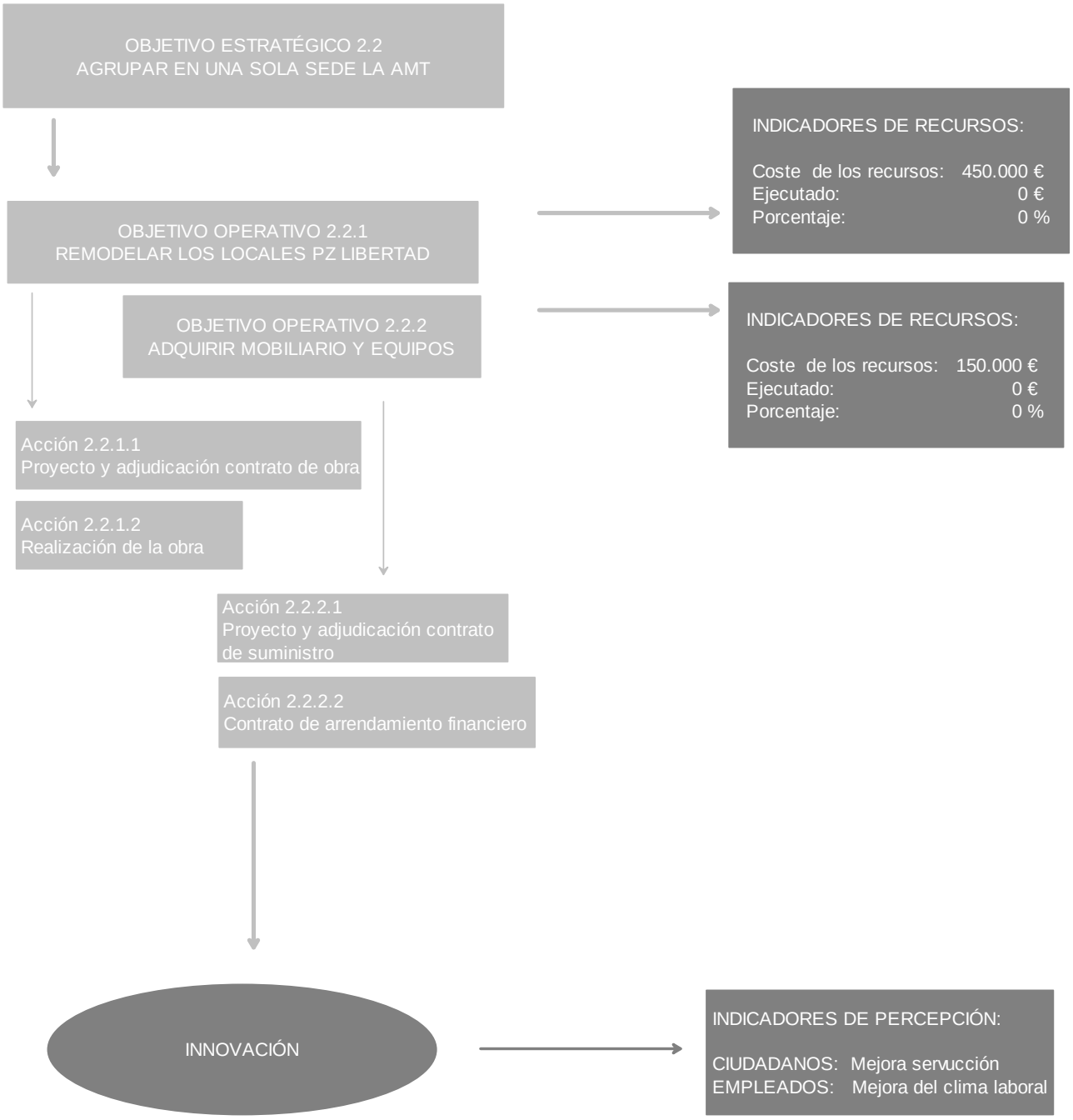
TABLA 68: INDICADORES PARA EL OBJETIVO OPERATIVO 1.3.2

EVALUACION		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales.		
1	LINEA ESTRATEGICA	INCREMENTO RECURSOS		
1.3	OBJETIVO ESTRATÉGICO	DETECTAR LAS BOLSAS DE FRAUDE EN INGRESOS		
1.3.2	OBJETIVO OPERATIVO	GRABAR TODAS LAS SANCIONES DE TRÁFICO		
Codigo	Log de acciones	Indicadores elegidos	Porcentaje	Estado
		Sanciones grabadas		
		Sanciones tramitadas		

4.11.4.- Cuadro de mando del objetivo estratégico 2.1: Reorganizar economía y hacienda.



4.11.5.- Cuadro de mando del objetivo estratégico 2.2. Agrupar en una sola sede la Agencia Municipal Tributaria.



4.11.6.- Cuadro de mando del objetivo estratégico 2.3. Normalizar procesos.

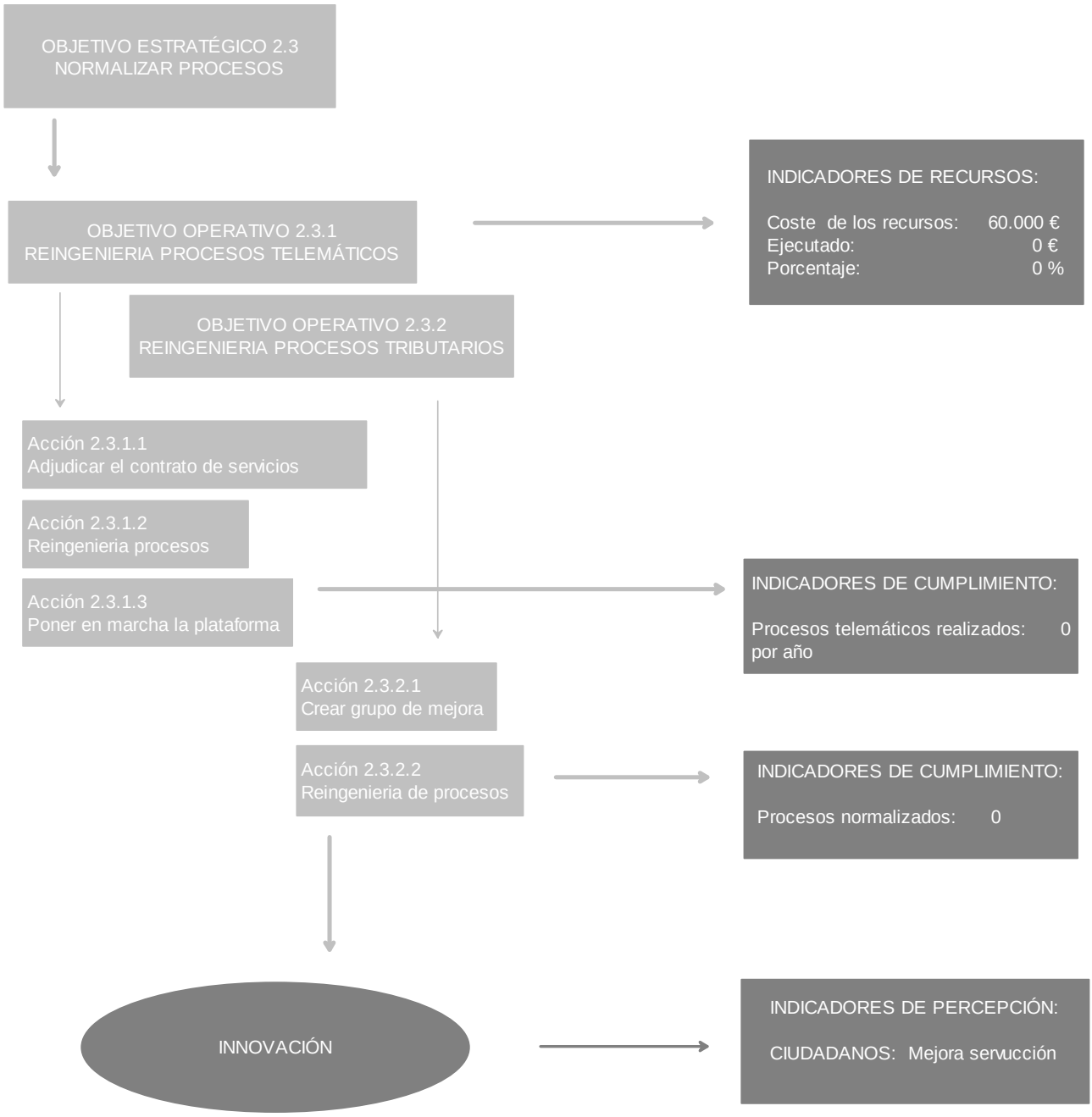


TABLA 69: INDICADORES PARA EL OBJETIVO OPERATIVO 2.3.1

EVALUACION		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales.		
2	LINEA ESTRATEGICA	MEJORAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE GESTIÓN TRIBUTARIA		
2.3	OBJETIVO ESTRATÉGICO	NORMALIZAR LOS PROCESOS		
2.3.1	OBJETIVO OPERATIVO	REINGENIERÍA DE PROCESOS TELEMÁTICOS		
Codigo	Log de acciones	Indicadores elegidos	Número	Estado
2.3.1.3	Puesta en marcha de la plataforma	Procesos tramitados		

TABLA 70: INDICADORES PARA EL OBJETIVO OPERATIVO 2.3.2

EVALUACION		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales.		
2	LINEA ESTRATEGICA	MEJORAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE GESTIÓN TRIBUTARIA		
2.3	OBJETIVO ESTRATÉGICO	NORMALIZAR LOS PROCESOS		
2.3.2	OBJETIVO OPERATIVO	REINGENIERÍA DE PROCESOS TRIBUTARIOS		
Codigo	Log de acciones	Indicadores elegidos	Número	Estado
2.3.1.2	Reingeniería de procesos	Procesos revisados		

4.11.7.- Cuadro de mando del objetivo estratégico 3.1. Detectar el clima laboral de la organización.

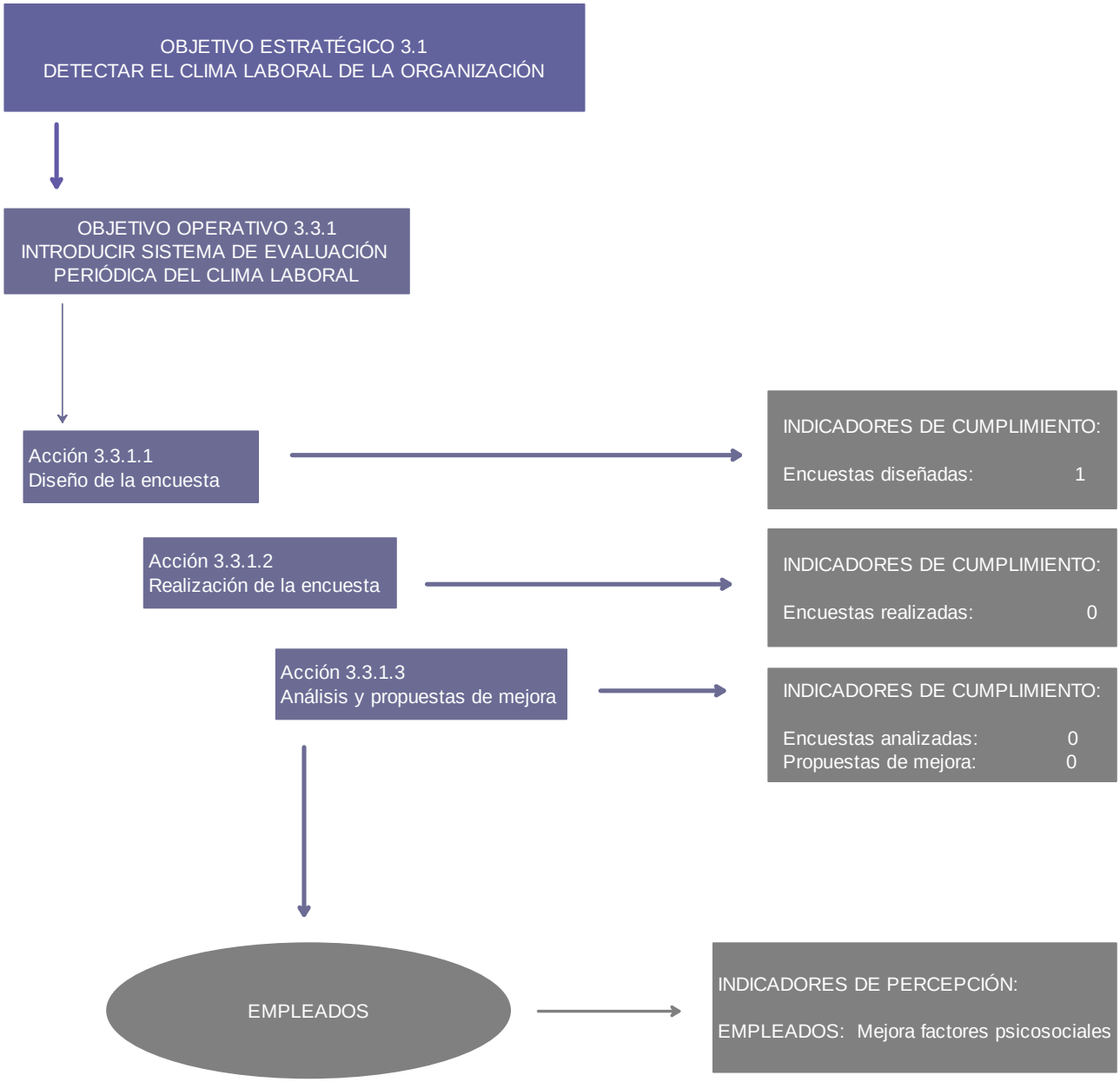


TABLA 71: INDICADORES PARA EL OBJETIVO OPERATIVO 3.1.1

EVALUACION		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales.		
3	LINEA ESTRATEGICA	MEJORAR LA MOTIVACIÓN DE LOS EMPLEADOS		
3.1	OBJETIVO ESTRATÉGICO	DETECTAR EL CLIMA LABORAL DE LA ORGANIZACIÓN		
3.1.1	OBJETIVO OPERATIVO	INTRODUCIR SISTEMA DE EVALUACIÓN PERIÓDICA DEL CLIMA LABORAL		
Codigo	Log de acciones	Indicadores elegidos	Número	Estado
3.1.1.1	Diseño de la encuesta	Encuestas diseñadas	1	
3.1.1.2	Realización de la encuesta	Encuestas realizadas		
3.1.1.3	Análisis y propuestas de mejora	Encuestas analizadas		
		Propuestas de mejora		

4.11.8.- Cuadro de mando del objetivo estratégico 3.2. Diseñar el programa de formación.

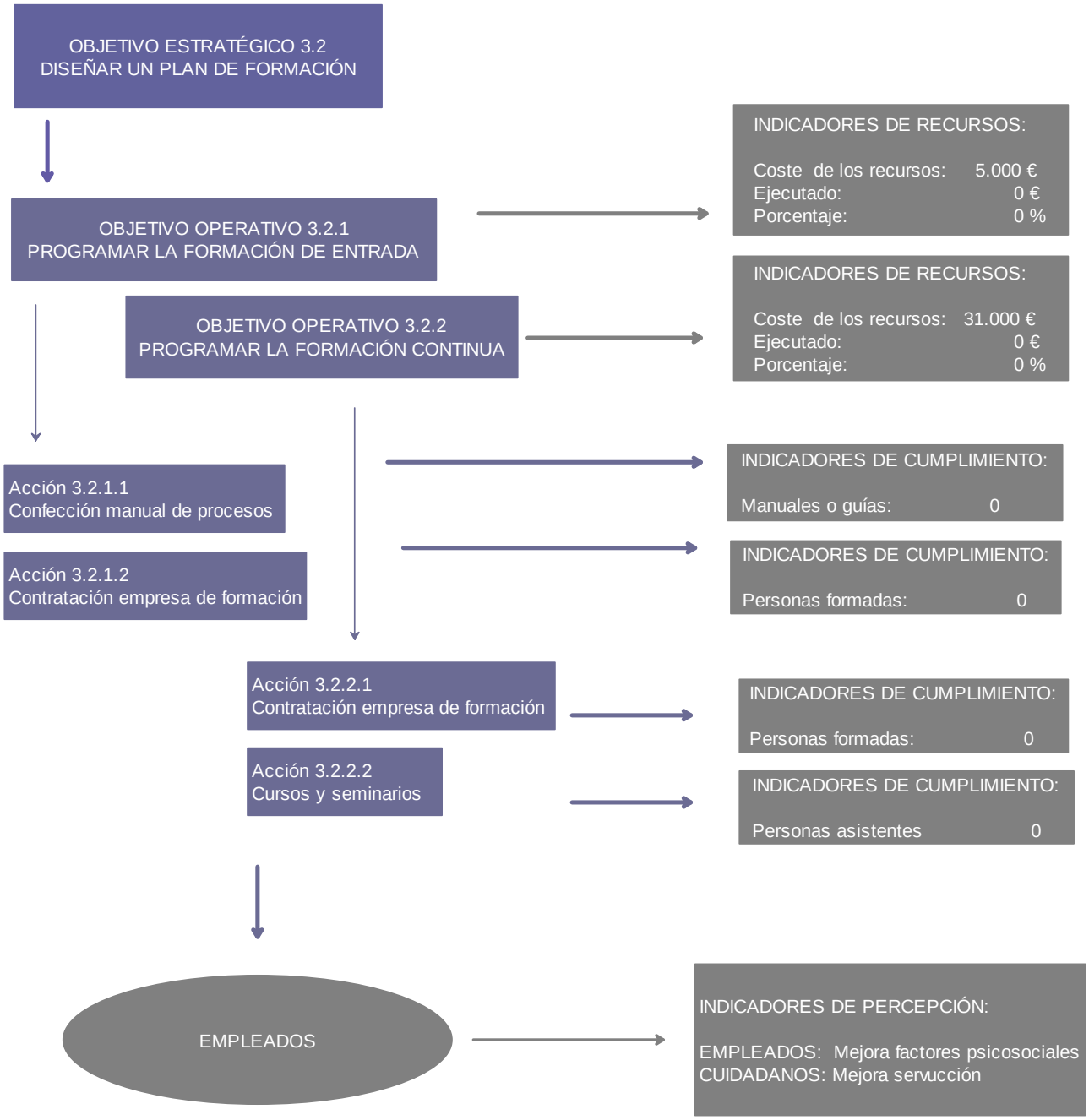


TABLA 72: INDICADORES PARA EL OBJETIVO OPERATIVO 3.2.1

EVALUACION		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales.		
3	LINEA ESTRATEGICA	MEJORAR LA MOTIVACIÓN DE LOS EMPLEADOS		
3.2	OBJETIVO ESTRATÉGICO	DISEÑAR UN PROGRAMA DE FORMACIÓN		
3.2.1	OBJETIVO OPERATIVO	PROGRAMAR LA FORMACIÓN DE ENTRADA		
Codigo	Log de acciones	Indicadores elegidos	Número	Estado
3.2.1.1	Confección manual de procesos	Manuales o guías		
3.2.1.2	Contratacion de empresa de formación	Personas formadas		

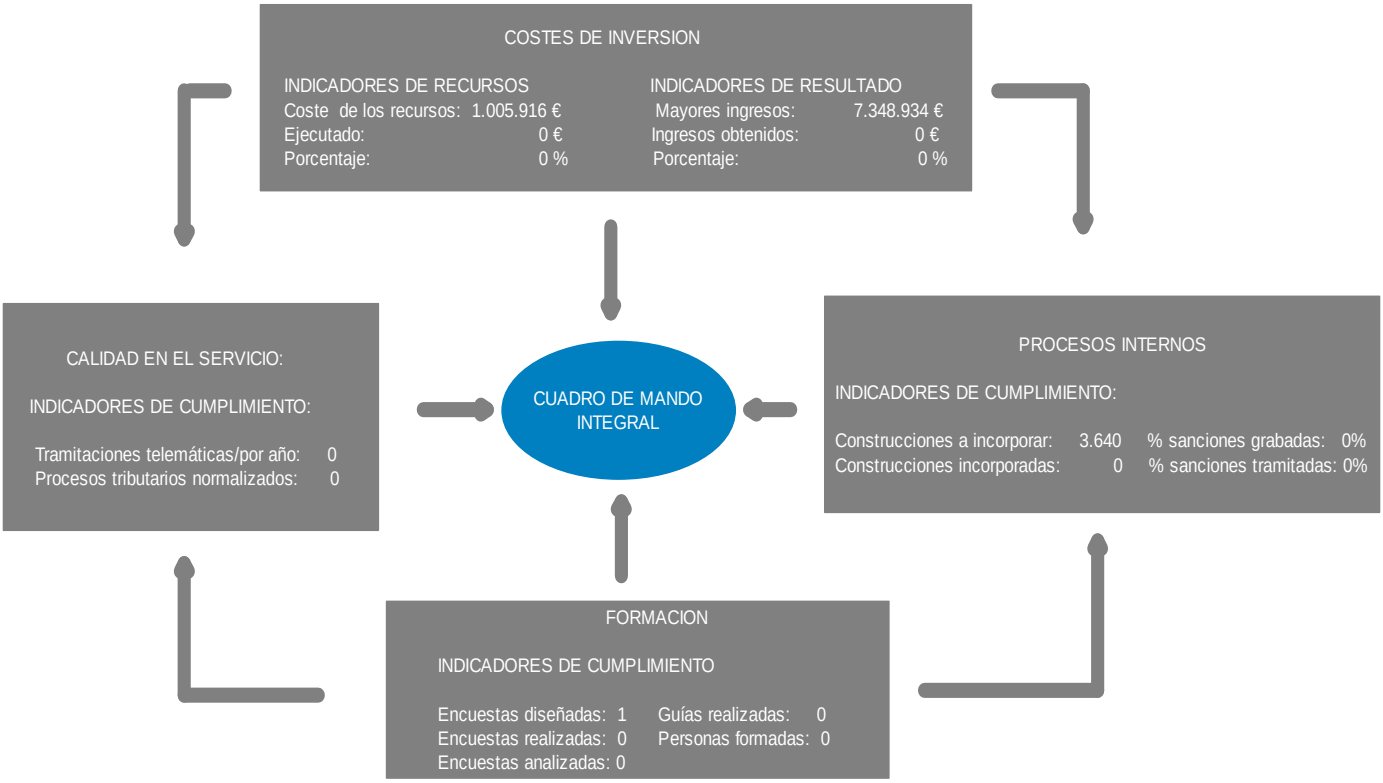
TABLA 73: INDICADORES PARA EL OBJETIVO OPERATIVO 3.1.2

EVALUACION		Proyecto de mejora continua de la gestión, inspección y recaudacion municipales.		
3	LINEA ESTRATEGICA	MEJORAR LA MOTIVACIÓN DE LOS EMPLEADOS		
3.2	OBJETIVO ESTRATÉGICO	DISEÑAR UN PROGRAMA DE FORMACIÓN		
3.2.2	OBJETIVO OPERATIVO	PROGRAMAR LA FORMACIÓN CONTINUA		
Codigo	Log de acciones	Indicadores elegidos	Número	Estado
3.2.2.1	Contratacion de empresa de formación	Personas formadas		
3.2.2.2	Cursos y seminarios	Personas que asisten		

4.11.9.- Cuadro de mando integral.

El cuadro de mando integral organiza los indicadores y hace que no sean un listado, sino que se tiene una visión más estratégica:

GRÁFICO 10: CUADRO DE MANDO INTEGRAL



5.- BIBLIOGRAFÍA.

Parrado Díez, Salvador (2007). *Guía para la elaboración de planes de mejora en las Administraciones Públicas. Primera reimpresión.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Ramió, Carles (2002). *Teoría de la Organización y Administración Pública. Primera reimpresión.* Madrid: Editorial Tecnos. Universitat Pompeu Fabra.

Mas, Jordi / Ramió, Carles (1997). *La auditoría operativa en la práctica.* Barcelona: Marcombo. Boixareu Editores.

Mintzberg, Henry (2005). *La estructuración de las organizaciones. Octava reimpresión.* Barcelona: Editorial Ariel.

Montero Pleite, Felicidad / Pérez Estévez, Juan Fernando / González Gómez, Francisco (2000). "El uso del territorio. La transformación a ciudad y las comunicaciones" en *Motril una visión del Siglo XX.* Motril: Ayuntamiento de Motril.

Sáez Fernández, Francisco Javier / González Gómez, Francisco (2000). "La Economía de Motril en el Siglo XX" en *Motril una visión del Siglo XX.* Motril: Ayuntamiento de Motril.

Sanz Álvaro, Ernesto (2007). "Plan de mejora en la gestión de ingresos de la Concejalía de Hacienda del Excelentísimo Ayuntamiento de Alcalá de Henares". http://www.inap.map.es/NR/rdonlyres/5F16C40-D015-4B3-A492-982866D24E63/0/SANZERNESTO.pdf (página consultada el 26 de Noviembre de 2008).

Varios autores (2007). "Espacio consultivo documental de la Red de Directivos Locales". http://www.inap.map.es/ES/Formacion/ETerritorialesLocal/Red/consultivo-Documental.htm (diversas páginas consultadas desde enero a diciembre de 2008).