

La inclusión digital en la Administración tributaria española

Irene Rovira Ferrer

Becaria de investigación
Universitat Oberta de Catalunya

Resumen

Después de invertir en la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación y de la posterior adaptación normativa, el tercer gran reto que debe abordarse para hacer de la Administración electrónica una realidad es la consecución de la plena inclusión digital. En este sentido, la denominada brecha existente y la desconfianza que aún genera la utilización de las dichas tecnologías constituyen el último de los obstáculos para su asentamiento definitivo, y es que la generalización de la actuación electrónica ciudadana resulta un presupuesto ineludible. Por ello, y teniendo en cuenta que la Administración tributaria española ha sido pionera y todo un referente en este ámbito, resulta relevante estudiar las principales medidas que ha adoptado al respecto, ya sea con el fin de analizarlas con detalle o para valorar el mejor camino a seguir.

Abstract

Once the introduction of information and communication technologies and the subsequent regulatory adjustment have been achieved, the third big challenge for electronic Administration to become a reality is the attainment of a full digital inclusion. In this sense, the current so-called divide and the distrust still associated to the use of these technologies represent the last barriers for its ultimate implementation, since citizens' widespread electronic operation is an unavoidable premise. Thus, bearing in mind that the Spanish Tax Administration has been pioneering and is still exemplar in this field, it is especially relevant to study the central measures taken in this respect to date, both to analyze them in detail and to assess the best way to carry on.

Palabras clave

Administración electrónica, Administración tributaria, TIC, procedimientos telemáticos, obligados tributarios, inclusión digital.

Keywords:

Electronic Administration, Tax Administration, ICT, telematic procedures, taxpayers, digital inclusion.

Sumario

1. Introducción
2. Los servicios, actuaciones y trámites electrónicos que ofrece la AEAT
3. Las principales medidas e iniciativas tributarias para fomentar la inclusión digital
 - 3.1. Medidas para fomentar el acceso a los nuevos medios
 - 3.1.1. La incorporación del software libre
 - 3.2. Medidas para fomentar la actuación electrónica en la AEAT
 - 3.2.1. La abertura de la expedición de los certificados de usuario y el posterior reconocimiento del E-DNI
 - 3.2.2. La simplificación del uso de la vía telemática
 - 3.2.3. La obligatoriedad del uso de la vía telemática
 - 3.3. El fomento de las prestaciones de información y asistencia para facilitar la actuación electrónica en la AEAT
 - 3.3.4. La actuación telemática de la colaboración social
 - 3.3.5. Los puntos de atención personalizada al ciudadano
 - 3.3.6. El centro de atención telefónica de informática tributaria
4. Conclusiones

1. Introducción

El revolucionario impacto del nacimiento y desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante TIC) ha comportado un antes y un después en todos los ámbitos de nuestra sociedad, por lo que la Administración pública, como parte integrante y esencial de la misma, se ha visto obligada a tomar conciencia de su gran relevancia y a adoptar un papel pro-activo en el asentamiento definitivo de esta nueva realidad. Así, además de velar por la adaptación y generalización de estas nuevas técnicas en la ciudadanía, la Administración ha iniciado un nuevo estadio evolutivo que, centrado en la incorporación de las mismas también en su actividad, ha ido acompañado del “cambio organizativo y de las nuevas técnicas para mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el respaldo a las políticas públicas”¹.

De este modo, ha nacido un nuevo concepto de Administración que, centrado en la ciudadanía y haciendo de la interacción su base principal, ha repercutido directamente tanto en su funcionamiento como en su organización, consiguiendo así una institución abierta las 24 horas de todos los días, accesible de forma inmediata y desde cualquier lugar del mundo, capaz de mejorar y personalizar sus servicios, de dar respuesta a las necesidades de cada momento, de aumentar y enriquecer las relaciones interadministrativas, de agilizar y simplificar los trámites y procedimientos y de incrementar la eficiencia, la eficacia y la calidad de su actividad. Asimismo, este nuevo modelo de funcionamiento consigue evitar desplazamientos y tiempos de espera innecesarios e incluso superar barreras que ciertas discapacidades físicas puedan imponer, del mismo modo que posibilita un mayor control administrativo, una disminución de los errores aritméticos, un mayor acceso a la información y una descarga de la actividad administrativa en general. Menos tiempo, más rendimiento y mayor calidad: tres elementos indispensables que avalan su viabilidad.

Por todo ello, se ha encontrado en la incorporación de las TIC la solución idónea para hacer viable la paradójica necesidad en la que se encontraba la Administración acerca de hacer frente a los nuevos retos cada vez más complejos propios de las sociedades pluralistas con los mismos recursos de los que disponía, aunque, obviamente, teniendo en cuenta la gran entidad del cambio que supone la plena instauración de la Administración electrónica, aún nos encontramos ante un proceso que todavía se encuentra lejos de llegar a su fin. En este sentido, hay que tener también en cuenta que, al lado de las múltiples ventajas que comporta esta nueva forma de administrar, la Administración se enfrenta a grandes inconvenientes y dificultades que debe superar para su pleno asentamiento, y es que, además de los elevados costes de inversión que se requieren, de los eventuales problemas técnicos de compatibilidad e interoperabilidad entre los distintos sistemas y aplicaciones y de las necesidades de formación del personal, la Administración debe hacer frente a los problemas y exigencias jurídicas que no pueden dejar de regir toda su actividad. En relación con este aspecto, la utilización de archivos informáticos y la realización de trámites telemáticos han comportado la apertura de una nueva esfera completamente inédita en el campo normativo, planteando, al mismo tiempo, grandes dificultades para dar cumplimiento a todas las exigencias y garantías que imponía el derecho administrativo tradicional. Así, los cambios jurídicos que se requieren van más allá de simples retoques o incorporaciones superficiales, y es que se trata de adaptar el derecho administrativo a una nueva realidad. Por ello, se requiere un gran y profundo

1 LIKANEN, E.: *La administración electrónica para los servicios públicos europeos del futuro*, en “Lección inaugural del curso académico 2003-2004 de la UOC”, UOC, Barcelona, 2003, cit., pág. 6.

trabajo que realmente esté a la altura de lo que supone la aparición de la Administración electrónica, el cual, señala PIÑAR, debe llegar incluso a “reconsiderar el concepto mismo de Derecho administrativo y Administración”².

De todos modos, esta labor normativa que arrancó con el artículo 45 de la Ley 30 /1992, de 26 de noviembre, cuenta ya con un gran desarrollo³, por lo que, lógicamente, después de la inversión de los recursos y esfuerzos necesarios para la incorporación de los nuevos medios y de la posterior adaptación de su regulación, la preocupación por la respuesta ciudadana constituye el tercer gran reto a abordar. Así, el principal obstáculo al que se enfrenta actualmente la Administración ha pasado a ser la denominada brecha digital y la desconfianza que genera la utilización de esta nueva vía en la mayor parte de la ciudadanía, y es que la plena inclusión digital constituye el tercer gran cimiento para el asentamiento definitivo de la e-Administración.

Esta preocupación ha cobrado una especial relevancia en el ámbito tributario, y es que, además de haber sido la Administración pionera y más avanzada en materia electrónica, su sistema de funcionamiento ha conllevado que la participación ciudadana (especialmente en la aplicación de los tributos) sea una necesidad. En este sentido, la aparición de técnicas de gestión en masa y, en especial, de la autoliquidación, ha convertido a los obligados tributarios en auténticos colaboradores necesarios del sistema, y es que la Ley ha concentrado en un solo acto a cargo del sujeto pasivo el deber de declarar, cuantificar e ingresar el hecho imponible sin necesidad de requerimiento alguno por parte de la Administración⁴. De este modo, además de cumplir con las nuevas obligaciones que también se les exigen (como son los deberes de retención o las numerosas exigencias de información), los ciudadanos se encuentran con la necesidad de conocer, interpretar y aplicar de nuestro complejo (e incluso a veces deficiente) ordenamiento tributario, por lo que la Administración se ha visto obligada a potenciar su papel asistencial para reducir la presión fiscal indirecta⁵. Asimismo, esta labor de auxilio a los sujetos pasivos en relación con sus derechos y obligaciones se ha visto incrementada en los últimos tiempos, donde, tras comprobar los grandes beneficios de la gestión electrónica (el aumento de la eficacia, de la rentabilidad, de la interoperabilidad entre Administraciones, la disminución de errores y de tiempo, el perfeccionamiento del control tributario, etc.) cada vez van siendo más los trámites en línea que la AEAT ofrece y que incluso empieza a exigir.

2 PIÑAR MAÑAS, J.L.: Revolución tecnológica, *Derecho administrativo y Administración pública*, en “La autorización administrativa. La Administración electrónica. La enseñanza del Derecho administrativo hoy”, Aranzadi, Cizur Menor, 2007, cit., pág. 51.

3 En este sentido, además del pionero desarrollo de la normativa tributaria, el punto álgido de esta evolución lo constituye la actual aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la cual, como señala su Exposición de motivos, ha venido a solventar las principales carencias normativas existentes hasta el momento y a aportar el impulso definitivo para el asentamiento de la Administración electrónica a través del reconocimiento del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con la Administración (artículo 6). Para ver un análisis completo y detallado de la mencionada Ley, véase GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (Coords.): *Comentarios a la Ley de Administración electrónica. Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, Aranzadi, Pamplona, 2008.

4 En relación con la evolución de la Administración tributaria, véase, entre otros, SOLER ROCH, M.T.: *El sistema de gestión tributaria: problemas pendientes*, en “Temas pendientes de Derecho Tributario”, Cedecs, Barcelona, 1997 y TORNOS MAS, J.: *Presentación al libro colectivo “Comunicación pública. La información administrativa al ciudadano”*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

5 En este sentido, como señalan DELGADO y OLIVER, “la Administración no puede trasladar al ciudadano, de quien reclama su colaboración, los riesgos inherentes de un marco jurídico cada vez más complejo”. DELGADO GARCÍA, A. y OLIVER CUELLO, R.: *El deber de información y asistencia a los obligados tributarios*, Tirant lo blanch, Valencia, 2004, cit., pág. 18.

2. Los servicios, actuaciones y trámites electrónicos que ofrece la AEAT

El portal virtual de la Administración tributaria (<http://www.aeat.es>) ha experimentado una impresionante evolución desde su aparición en abril de 1996, y es que aquello que nació como una versión filtrada de la base de datos INFORMA se ha convertido en poco más de diez años en una auténtica oficina tributaria virtual. En este sentido, además del hecho de que la AEAT cuenta ya con la informatización óptima de más el 90% de sus procedimientos, los esfuerzos invertidos en desarrollar y mejorar la página web inicial han conseguido que en la actualidad se disponga ya de un verdadero portal virtual que cuenta con más de 20.000 páginas, que permite la descarga de más de 60.000 ficheros relativos a programas de ayuda, normativa o estadísticas, que posibilita la realización de alrededor de 600 trámites y que evita al año más de cien millones de desplazamientos a los obligados tributarios, por lo que es posible esperar que para el año 2010 sea la vía de realización de la mitad de los trámites tributarios.

En relación con estos trámites y actuaciones electrónicos que ofrece actualmente la web, puede realizarse de entrada una doble distinción en función de si precisan o no la obtención previa de un certificado de usuario conforme a la Orden HAC/1181/2003. Del mismo modo, estas últimas pueden dividirse, a su vez, entre las que simplemente ofrecen información institucional y las que están dirigidas a informar y asistir a los obligados tributarios para el ejercicio de sus deberes o el cumplimiento de sus obligaciones, y es que debe tenerse en cuenta que, si bien la incorporación de los nuevos medios en la actividad administrativa ha comportado un aumento del papel asistencial de la Administración, también ha permitido que su prestación sea de forma continua, libre, autónoma e inmediata y que pueda perfeccionarse haciendo posible la homogenización de los criterios de la Administración.

Dicho esto, y empezando por las actuaciones que no precisan de la obtención de un certificado de usuario y que constituyen los servicios de información institucional, la web de la AEAT permite principalmente las consultas de las memorias de la Agencia, de su organigrama, de sus direcciones y teléfonos, de estadísticas de su funcionamiento y de los resultados obtenidos, de notas de prensa que pueden resultar de interés, de anuncios de subastas y ofertas de empleo público, de contratación de bienes y servicios y, finalmente, de enlaces con páginas web relacionadas. Por su parte, entre las actuaciones dirigidas a informar y asistir a los obligados tributarios, destacan principalmente el acceso al programa INFORMA, la posibilidad de consulta de normativa, el acceso al *web call*, la solicitud de información para poder participar o realizar en todos los trámites electrónicos que se ofrecen, el acceso al calendario de contribuyente, el acceso a las contestaciones de consultas tributarias escritas y la consulta de resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central. Asimismo, se pueden obtener certificados de usuario, confirmar y rectificar el borrador del IRPF, solicitar citas presenciales durante las campañas de RENTA, descargar programas de ayuda y simuladores, obtener modelos, formularios, folletos y guías, solicitar certificaciones de contratistas y subcontratistas o el envío de etiquetas al domicilio del interesado, consultar el estado de tramitación de diferentes procedimientos o solicitudes (como la de devoluciones de impuestos), comprobar certificaciones tributarias electrónicas, consultar los operadores IVA intracomunitarios españoles (VIES), verificar la firma en facturas telemáticas y realizar determinados trámites y gestiones en relación con impuestos concretos (como la solicitud, obtención o rectificación de datos fiscales del IRPF o la solicitud del cobro anticipado de la deducción por maternidad) o con sujetos determinados (como pasa con las grandes empresas).

Finalmente, en cuanto a los servicios y trámites telemáticos que exigen la obtención de un certificado de usuario, que son los que realmente configuran la Oficina Virtual, se encuentran la presentación y consulta de declaraciones, el pago de impuestos, tasas y deudas notificadas, la consulta y verificación de pagos ya realizados con posibilidad de anulación del NRC, el registro de documentos electrónicos, la interposición de recursos, reclamaciones y solicitudes de revisión, la presentación de denuncias tributarias, la constitución y devolución de depósitos para participación en subastas en línea de bienes embargados, la solicitud de aplazamientos, fraccionamientos o compensaciones de deudas, la impresión de etiquetas, la comunicación de alta, modificación y baja en el censo de obligados tributarios, la solicitud y obtención de certificados tributarios electrónicos, la presentación de consultas personalizadas de obligaciones tributarias, la consulta de operadores intracomunitarios, la consulta de declaraciones presentadas y datos personales, la de la Cuenta Corriente Tributaria si está acogido a este régimen, la solicitud para la práctica de notificaciones telemáticas, el alta de apoderamiento para trámites tributarios por Internet, la firma y envío de facturas telemáticas y la solicitud de recepción periódica por correo electrónico de las novedades de la web. Obviamente, la exigencia del certificado de usuario en estos casos se justifica por la confidencialidad que requieren los datos transmitidos y la necesidad de que exista una comunicación segura, lo cual, además de ser una necesidad ineludible para la viabilidad de dichos trámites, constituye un argumento más para aumentar la confianza de los ciudadanos en la utilización de estas nuevas técnicas.

Así pues, debido a la entidad que han adquirido de los nuevos medios en el ámbito tributario, no es de extrañar que los esfuerzos y actuaciones encaminados a potenciar su familiarización y el aumento de su utilización por parte de la ciudadanía (y más teniendo en cuenta los datos de participación electrónica más recientes⁶) constituyan una de las mayores preocupaciones actuales, y más considerando que, aparte de constituir un imperativo para la plena instauración de la Administración electrónica, la AEAT se encuentra jurídicamente obligada al respecto. En este sentido, además de las previsiones del artículo 8.2 de la Ley 11/2007 donde se fija por primera vez la responsabilidad de las Administraciones públicas en relación con la plena inclusión digital, el artículo 85 de la LGT obliga a la AEAT a informar y asistir a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos (entre los que se encuentra el de la relación electrónica con la Administración) y en el cumplimiento de sus obligaciones (el cual, como acaba de verse, puede realizarse de forma online en la mayor parte de los casos), por lo que queda claro que, además de la existencia expresa de la obligación, las medidas adoptadas en su cumplimiento se sitúan dentro del marco general que delimitan los deberes de información y asistencia.

3. Las principales medidas e iniciativas tributarias para fomentar la inclusión digital

Como se acaba de ver, además de los esfuerzos para desarrollar, mejorar y perfeccionar los servicios y trámites ofrecidos en línea (ya sea aumentando de la oferta, simplificando su uso o mejorando su disponibilidad), la AEAT se ha centrado fundamentalmente en los últimos tiempos en potenciar al

6 Entre otros, puede verse un análisis reciente de la participación ciudadana en la Administración electrónica tributaria en ROVIRA FERRER, I.: La administración electrónica tributaria: implantación y respuesta ciudadana, Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías, nº 17, 2008, donde queda reflejado que, a pesar de que el aumento de utilización los nuevos medios por parte de los obligados tributarios ha experimentado en los últimos tiempos un aumento más que notable, aún queda un largo camino para conseguir la plena inclusión digital.

máximo el acceso a los nuevos medios y la participación electrónica de la ciudadanía, y es que, como ya se ha señalado, ha tomado conciencia de que la completa adaptación de los obligados tributarios en esta nueva forma de Administración es totalmente imprescindible para su plena instauración. Para ello, ha dirigido sus iniciativas al respecto a la persecución de 3 grandes fines: la simplificación y potenciación del acceso a los nuevos medios por parte

los ciudadanos (y en especial de los usuarios con necesidades especiales), el fomento de la actuación electrónica y al aumento de las prestaciones de información y asistencia para facilitar su realización. A continuación se detallarán las principales medidas e iniciativas adoptadas incidiendo en el análisis de las que han adquirido una mayor relevancia, si bien, como ya se apuntaba, su incorporación no es más que el comienzo de este proceso hacia la plena inclusión digital.

Menos tiempo, más
rendimiento y mayor
calidad: tres elementos
indispensables que avalan
su viabilidad

3.1. Medidas para fomentar el acceso a los nuevos medios

Las primeras medidas que deben ponerse de manifiesto en este análisis son las encaminadas a facilitar el acceso de los ciudadanos a los nuevos medios, y que es, evidentemente, constituyen el primer paso para conseguir aumentar su familiarización. En este sentido, destaca principalmente la creación de los “Puntos de Acceso Públicos a Internet” mediante los que la Administración tributaria facilita a los ciudadanos los medios necesarios para que puedan acceder a los servicios y trámites electrónicos a través de banda ancha y de forma gratuita, así como la tendencia que está siguiendo acerca de velar por la instauración de un acceso multicanal. En esta línea, consciente de los múltiples dispositivos telemáticos que permiten el acceso a los servicios electrónicos (ordenadores, terminales de telefonía móvil, la televisión digital terrestre...), la AEAT está tratando de crear una multiplataforma para que los ciudadanos tengan la posibilidad de elegir entre las diferentes alternativas la forma que les sea más fácil, cómoda y adecuada para realizar sus actuaciones electrónicas, abriendo de este modo el campo participativo ya que no todos los sujetos están igualmente versados con los mismos medios y técnicas.

Sin embargo, dentro de este grupo de iniciativas debe dedicarse especial atención al impulso que está dando la Administración a la incorporación del denominado *software* libre, y es que, aunque no se encuentre jurídicamente obligada al respecto, ha encontrado en el mismo una gran herramienta para generalizar al máximo la familiarización con las nuevas técnicas y para hacer posible el máximo desarrollo en este campo.

3.1.1 La incorporación del *software* libre

Si bien es cierto que actualmente no existe ninguna norma que obligue a la utilización exclusiva del *software* libre, sí que la Administración tributaria se encuentra obligada a no generar discriminaciones de índole tecnológica y a garantizar el acceso a los nuevos medios a todos los ciudadanos⁷, por lo que, como

7 Véanse, en este sentido, los artículos 6 de la Resolución de 3 de junio de 2005, el 2.1 del Real Decreto 263/1996 o los artículos 4.1.b) y 8.2 de la Ley 11/2007.

señalan DELGADO y OLIVER, la AEAT debería asegurar, como mínimo, el acceso telemático a través de cualquier sistema operativo y apostar claramente por el uso del *software* libre por las muchas ventajas que aporta al respecto⁸.

En este sentido, la característica principal que distingue el *software* libre del de propiedad es que, además de su ejecución, permite el acceso y la modificación del código fuente de cualquier aplicación informática, es decir, que a diferencia de éste último, ofrece la posibilidad de observar como ha sido diseñado un programa y proceder a su uso, copia, redistribución, descompilación, desensamblación, modificación o incluso su traducción a otras lenguas⁹. Así, siempre y cuando dichas aplicaciones se hagan públicas, es posible realizar cambios y mejoras para adaptarlas a cualquier necesidad, asegurando al mismo tiempo de este modo su libre distribución en el mercado y la posibilidad de utilización para cualquier propósito que se desee.

El procedimiento de innovación tecnológica que ofrece este *software* es similar al que ha operado desde siempre en el ámbito académico y científico, donde el trabajo cooperativo y la divulgación de resultados han sido la base para el avance y la innovación. Un buen ejemplo de la importancia de este procedimiento es el que se ha vivido en la extensión y el desarrollo de Internet, el cual, sin la existencia del *software* libre, probablemente no existiría. Por ello, y teniendo en cuenta que su desarrollo es de ámbito mundial, que cuenta con la colaboración de colaboradores cualificados y grandes expertos y que su carácter abierto fomenta la innovación tecnológica, otra de las ventajas que se le atribuye es que es de mejor calidad que el de propiedad.

Asimismo, dado que el conocimiento de su código fuente permite un proceso de revisión pública constante y que los desarrolladores interactúan a través de Internet, la detección y corrección de errores es solventada mucho antes que en los casos donde es el propietario el que debe percatarse de los mismos e invertir los recursos necesarios para su reparación. En relación con este aspecto, el *software* de propiedad implica una dependencia absoluta de los clientes con el propietario, y es que el no entregar el código fuente conlleva que cualquier actualización, corrección o mejora depende de él. Esta independencia con el propietario de los derechos de propiedad intelectual garantiza, además, una mayor protección de los datos personales que se puedan introducir, ya que al no desconocer el código fuente se pueden introducir códigos de control remoto que pongan en peligro la seguridad del sistema o la privacidad de los mismos. Asimismo, y a parte de que la futura utilización y consulta de los datos que obran en poder de la Administración no pueden depender de que una empresa privada no quiebre o dejar de dar apoyo a un *software* concreto, el hecho de favorecer a un determinado fabricante y a sus clientes supone una discriminación flagrante y un claro atentado a la libre competencia.

En este sentido, y teniendo en cuenta que la Administración está obligada a prestar un servicio universal,

8 DELGADO GARCÍA, A. M. y OLIVER CUELLO, R.: *Normas comunes sobre actuaciones y procedimientos tributarios*, en "Estudios de la Ley General Tributaria", Lex Nova, Valladolid, 2006, cit. pág.415.

9 En este sentido, el código fuente se entiende como un conjunto de instrucciones que componen cualquier aplicación informática que, convenientemente procesadas, generan un programa que el ordenador puede ejecutar, por lo que, como señalan DELGADO y OLIVER, sin acceso al mismo, no se puede observar como ha estado diseñado ni realizar ninguna modificación. DELGADO, A. y OLIVER, R.: *Administración tributaria electrónica y software libre*, Revista de Información Fiscal, núm. 75, 2006, cit. págs. 22 y 23.

la única vía por la que pueda garantizarse es a través del impulso de las fuentes abiertas y de los estándares libres, los cuales proporcionan además las bases para la obtención de un acceso equitativo y generalizado a las nuevas tecnologías con absoluta independencia de cualquier nivel económico o social. Por ello, como acertadamente concluye MAS HERNÁNDEZ, “el *software* libre representa una oportunidad sin precedentes para el desarrollo de la sociedad de la información”¹⁰.

La aparición de técnicas de gestión en masa y, en especial, de la autoliquidación, ha convertido a los obligados tributarios en auténticos colaboradores necesarios del sistema

Así pues, consciente de sus múltiples ventajas de cara a la inclusión digital y al asentamiento definitivo de la Administración electrónica, la promoción, utilización y difusión del *software* libre se ha convertido en una de las nuevas iniciativas de la Administración pública en general¹¹. En este sentido, y a pesar de que en la actualidad la mayor parte de Administraciones aún funcionan con *software* propietario, se está empezando a trabajar para combinarlo con el uso del *software* libre de cara a que su utilización de forma exclusiva empiece a aumentar en un futuro próximo, del mismo modo que distintos gobiernos regionales de España, conscientes de que este proceso de adaptación debe venir acompañado del apoyo pertinente a los usuarios, han empezado a desarrollar sus propias distribuciones de *software* libre tanto para el uso administrativo como para el académico. Así, por el momento, se encuentra LinEx en Extremadura, GuadaLinux en Andalucía, LliureX en la Comunidad Valenciana, Molinux en Castilla-La Mancha, MAX en La Comunidad de Madrid, Trisquel en la Comunidad de Galicia, linkcat en Cataluña o Melinux en Melilla. Sin embargo, y hasta que la utilización del *software* libre no haya conseguido una generalización plena, la Administración sigue permitiendo la utilización de los *software* de propietario con los que los usuarios están más familiarizados para evitar cualquier tipo de freno y fomentar y facilitar al máximo su participación, solución que también ha sido extendida al resto de Administraciones públicas por parte de los artículos 6.2.k) y 4.i) de la Ley 11/2007.

3.2. Medidas para fomentar la actuación electrónica en la AEAT

Dentro de este grupo de iniciativas, como su propio nombre indica, se encuentran aquellas medidas que la AEAT ha adoptado para potenciar y a la vez simplificar la elección de la vía electrónica por parte de los ciudadanos, las cuales, como se verá, han culminado con la exigencia de la misma como mecanismo definitivo para su plena adaptación. Sin embargo, su análisis debe empezar por aquellas iniciativas que ha adoptado la Administración tributaria con el fin de simplificar la obtención de los certificados de usuario necesarios para la mayor parte de trámites electrónicos, y es que, como se ha visto, son la herramienta que ha hecho posible que una red pública como es Internet disponga de la seguridad y de la confidencialidad necesarias para que puedan realizarse interacciones con la AEAT.

10 MAS HERNÁNDEZ, J.: *Software libre en el sector público*, Portal Universitat Oberta de Catalunya, 2003, págs. 5 y ss.

11 Así lo demuestra, por ejemplo, la “Propuesta de recomendaciones a la Administración General del Estado sobre utilización del *software* libre” (creada por el Grupo *software* libre de la Administración General del Estado), la instancia del Parlamento al Gobierno central en setiembre de 2005 para promover el *software* libre o la Declaración de Barcelona para el avance del mismo en mayo de 2005.

3.2.1. La abertura de la expedición de los certificados de usuario y el posterior reconocimiento del e-DNI

Si bien en un principio la posibilidad de expedir certificados de usuario admitidos por la AEAT estaba exclusivamente reconocida a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda, la transposición de la Directiva 1999/93/CE, de 13 de diciembre, obligó a abrir al ámbito de la libre competencia dichos servicios para que los obligados tuvieran un mayor acceso a las entidades certificadoras¹². Asimismo, con el fin de potenciar la aparición de nuevos prestadores y agilizar y fomentar el desarrollo de los certificados, también debe destacarse la voluntad de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, acerca de flexibilizar los requisitos exigidos tanto a las entidades como a los certificados propiamente dichos, y es que, además de suprimir y reducir algunas exigencias (como la eliminación del registro de prestadores de servicios de certificación en favor de la implantación de un mero servicio de difusión de información o la rebaja a 3.000.000 € de la cuantía mínima del seguro de responsabilidad civil), modificó el concepto de “certificación” con el fin de otorgarle un mayor grado de libertad. Así, la Ley ha procurado favorecer la participación del sector privado y la autorregulación de la industria, de modo que sea ésta quien, de acuerdo con sus propias necesidades, diseñe y gestione los sistemas voluntarios de acreditación destinados a mejorar los niveles técnicos y de calidad en la prestación de servicios de certificación¹³.

Sin embargo, y aunque pueda parecer una contradicción con esta potenciación de la libre competencia y de la actuación del sector privado, otra de las iniciativas que adoptó la Ley 59/2003 para generalizar el uso de instrumentos seguros de comunicación electrónica fue el reconocimiento del DNI electrónico, lo cual era uno de los doce compromisos que adquirió el gobierno español con el Plan de Acción InfoXXI 2001-2003 para dar respuesta a los objetivos del Plan eEurope 2000. Este nuevo DNI, definido en el artículo 15.1 de la Ley como “el documento nacional de identidad que acredita electrónicamente la identidad personal de su titular y permite la firma electrónica de documentos”, consiste en una tarjeta de policarbonato que, además de contener los mismos datos que se aparecen en el DNI tradicional (aunque la fotografía, la huella dactilar y la firma manuscrita se encuentran digitalizadas¹⁴), dispone de un chip en su anverso que almacena un certificado electrónico. Este certificado, la activación del cual es opcional, una vez operativo es capaz de conferir la misma integridad, autenticidad y seguridad que la que actualmente rodea las

12 En este sentido, mientras que el artículo 81.1.b) de la Ley 66/97, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, atribuyó por primera vez a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda (FNMT-RCM) la facultad de prestar servicios de seguridad para las comunicaciones a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos de las personas físicas y jurídicas con las Administraciones Públicas, el artículo 4 Real Decreto-Ley 14/1999 estableció la libre competencia como principio general de dicho ámbito, por lo que la Orden HAC/1181/2003, de 12 de mayo, por la que se establecen normas específicas sobre el uso de la firma electrónica en las relaciones tributarias por medios electrónicos, informáticos y telemáticos con la Agencia Estatal de Administración Tributaria, estableció finalmente las condiciones necesarias para admitir certificados electrónicos expedidos por otros prestadores de servicios de certificación.

13 Entre la amplia variedad de certificados electrónicos que han sido autorizados recientemente gracias a dicha tendencia figuran, entre otros, los emitidos por la Agencia Catalana de Certificación, el Consejo General de la Abogacía de Firma profesional de la Generalitat Valenciana y los Registradores Mercantiles en relación con los de las personas jurídicas y los emitidos por la Generalitat Valenciana y el Banco Santander por lo que se refiere a los de las personas físicas, haciendo ascender de este modo a un total de 14 las Autoridades Certificadoras reconocidas por la AEAT.

14 El hecho de que toda esta información personal se encuentre disponible electrónicamente ha generado fuertes críticas acerca de hasta que punto puede afectar a la intimidad de las personas, aunque, para acabar con ellas, se ha hecho posible que los titulares puedan renunciar a dicha posibilidad.

comunicaciones a través de medios físicos, y es que es el mecanismo más desarrollado en este aspecto gracias a sus avanzadas técnicas de protección¹⁵. Su vigencia es de 30 meses, una vez transcurridos los cuales se tiene que solicitar la expedición de uno nuevo sin que ello implique la pérdida de vigencia del DNI.

Sin embargo, a pesar de la relevancia de su reconocimiento y de sus múltiples ventajas a la hora de generalizar definitivamente la posesión de los certificados de usuario, la incorporación del e-DNI no ha sido sencilla porque, a parte de que su utilización necesita un lector especial para poder acceder a la información contenida en el chip¹⁶ y de los elevados costes de formación e implantación que exige¹⁷, han sido muchas las críticas que ha recibido por la mayor parte de la doctrina. Así, aún sigue vigente la problemática sobre la facilidad en la que es posible la utilización fraudulenta de su certificado por parte de terceros porque, a diferencia de lo que ocurre con el PUK (donde en caso de pérdida del código PIN se utiliza la obtención digital de la huella encriptada con una serie de claves que sólo posee el Ministerio del Interior como método de autenticación del firmante), la clave privada consiste simplemente en un conjunto de dígitos alfanuméricos. Asimismo, a diferencia de lo que ocurre con el resto de certificados de usuario, también se ha criticado que su utilización queda vedada a las personas jurídicas, del mismo modo que ha levantado una gran polémica el hecho que el artículo 16.1 de la LFE haya habilitado al Ministerio del Interior como único responsable para su expedición. En este sentido, teniendo en cuenta que también es el mecanismo de firma electrónica que ofrece la máxima seguridad, que tarde o temprano todas las personas físicas lo poseerán y la Ley obliga tanto a las administraciones como a las personas físicas o jurídicas al reconocimiento de su eficacia (artículo 15.2), parece evidente que la libre competencia en el ámbito de la firma electrónica de las personas físicas está condenada a llegar inevitablemente a su fin, aunque, como han señalado algunos autores los prestadores privados puedan seguir operando especializándose en prestar servicios adicionales que, como el sellado del tiempo, no ofrece el e-DNI¹⁸.

De todos modos, al lado de estas amenazas al libre mercado, también debe añadirse la problemática que

15 En relación con este aspecto, las herramientas de las que dispone el e-DNI se estructuran en tres grandes niveles: el holograma, la tinta ópticamente variable, la imagen láser cambiante, las letras táctiles, los datos gravados con láser, las estructuras en relieve y el hilo de seguridad embebido en el papel por un lado, las tintas reactivas a los rayos ultra violeta, el microtexto y las imágenes codificadas por otro y, finalmente, las medidas criptográficas y biométricas perceptibles en laboratorio. A modo de ejemplo, mientras que las claves de encriptación de los certificados electrónicos actuales son de 1.024 bites, las del e-DNI son de 2.058.

16 En este caso, a diferencia de la mayoría de certificados de usuario, la utilización del DNI electrónico requiere la obtención de un lector especial ya que no se puede descargar directamente desde Internet en un soporte USB o en el navegador. Dicho lector, que ya ha empezado a ser comercializado por varias empresas y que, de momento, se conecta al ordenador a través de PCMCIA o USB, supone un impedimento más que aumenta la lentitud en la implantación definitiva de dicho sistema, pero es que su uso es imprescindible para poder acceder a la información contenida en el chip.

17 En este sentido, si bien en un principio se preveía un coste de implantación progresiva de 148,9 millones de euros (12,8 en tecnología, 37,2 en equipamiento y 98,9 en producción de tarjetas preimpresas), en fecha 17 de marzo de 2006 (día en el que se entregó en Burgos el primer DNI electrónico a un ciudadano español) había ascendido ya a 220 millones de euros, del mismo modo que un año después la inversión global superaba ya los 314 millones de euros (aunque bien es cierto que por estas fechas su expedición contaba ya con más de 420.000 ejemplares y se había ampliado a 47 oficinas de Documentación y Extranjería de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil).

18 Así lo afirma MATRÍNEZ DELGADO en MARTÍNEZ DELGADO, I.: Identificación y autenticación en "Comentarios a la Ley de Administración electrónica. Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos", Aranzadi, Pamplona, 2008, pág. 340.

ha generado el reconocimiento administrativo directo del mismo (a diferencia del resto de certificados que deben tener admisión expresa) y la exención en su expedición de los requisitos exigidos para el resto de prestadores de servicios¹⁹, así como el echo de que, como señala PLAZA PENEDÉS, la LFE se haya limitado a su admisión como certificado de usuario en la firma electrónica, a fijar su marco normativo básico y a remitir a posterior normativa específica el desarrollo de su régimen jurídico²⁰. Así pues, y a pesar de que la aparición de esta nueva figura haya supuesto un gran paso hacia la universalización del acceso a todos los servicios y trámites administrativos ofrecidos a través de Internet y a la potenciación del uso de la vía electrónica en general, aún queda pendiente un importante desarrollo al respecto, el cual se podría y debería aprovechar para proteger un poco más el libre mercado (prohibiendo, por ejemplo, su admisión exclusiva a no ser que las circunstancias del caso lo exigieran) y evitar al máximo los efectos de la competencia desleal.

3.2.2. La simplificación del uso de la vía telemática

Otra de las actuaciones que la AEAT ha venido realizando para aumentar la participación electrónica de los obligados tributarios ha sido la modificación de la regulación de algunas de sus actuaciones con el fin de facilitar e incentivar su utilización, entre las cuales destacan, además de las que son consecuencia de la propia evolución de la Administración electrónica²¹, las adoptadas por la Orden EHA/3398/2006, de 26 de octubre, en relación con la presentación de declaraciones telemáticas.

En relación con las medidas adoptadas por la misma, debe señalarse en primer lugar la eliminación de determinadas restricciones contenida en su artículo 2, el cual básicamente amplía el plazo de presentación de declaraciones por teleproceso y a través de Internet de uno a cuatro años a contar desde el inicio de su correspondiente plazo de presentación y permite la presentación telemática de declaraciones incluso en los casos donde se deban acompañar de algún tipo de documentación adicional. Así, además de aumentar considerablemente el plazo para utilizar los nuevos medios, se elimina una importante restricción que hasta entonces existía, permitiendo la presentación electrónica de la documentación adicional mencionada en el registro telemático general de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Otra de las novedades importantes introducidas por dicha Orden se encuentra en la ampliación del plazo para presentar telemáticamente las autoliquidaciones, y es que, tras recordar la simultaneidad que debe existir entre el ingreso y presentación de la correspondiente declaración, su artículo 3 permite la transmisión telemática de cualquier declaración hasta el segundo día hábil siguiente al del ingreso en caso de que existan dificultades técnicas. Con base a dicha previsión, y consciente del riesgo en relación con

19 En este sentido, el artículo 16.1 de la LFE exige al Ministerio del Interior de prestar las garantías que se exigen al resto de Autoridades Certificadoras, por lo que, como señala FERNÁNDEZ DOMINGO, aunque la Administración no deba prestar garantías ante sí misma, es razonable pensar que si ya es suficientemente devastador introducir la actuación de un Ministerio en un ámbito de libre competencia, aún lo es más si se permite que actúe utilizando sus privilegios y no en sede de igualdad. FERNÁNDEZ DOMINGO, J. I.: *La Firma Electrónica (Aspectos de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre)*, Reus, S.A., Madrid, 2006, pág. 74.

20 PLAZA PENEDÉS: *La Ley 59/2003, de Firma Electrónica*, Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías, nº 6, 2004, pág. 174.

21 Entre dichas medidas, merece la pena destacar el reconocimiento de la interoperabilidad de los registros electrónicos reconocida finalmente por el artículo 24 de la Ley 11/2007, la cual permitió acabar con la especialidad de los mismos señalada en el artículo 16 del Real Decreto 772/1999 (introducido por el Real Decreto 203/2003) y facilitar enormemente su utilización.

las dificultades técnicas que entraña el medio telemático respecto del tradicional, la AEAT la ha hecho extensiva a la mayor parte de declaraciones a través de las propias órdenes que las regulan, si bien en dichos casos el la presentación se ha ampliado hasta los tres días naturales siguientes al de finalización del plazo previsto²².

Por último, y con el fin de agilizar y facilitar el pago de las deudas tributarias de las declaraciones presentadas por Internet, el artículo 1 de la Orden ha extendido la posibilidad de domiciliación bancaria para el pago de las mismas a 17 modelos de declaraciones (110, 115, 117, 123, 124, 126, 128, 130, 202, 213, 214, 215, 216, 300, 311, 370 y 371), excepto en aquellos casos donde los obligados tributarios deban presentar declaraciones-liquidaciones y autoliquidaciones con periodicidad mensual por el Impuesto sobre el Valor Añadido y por retenciones a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, del Impuesto sobre Sociedades o del Impuesto sobre la Renta de no Residentes al haber superado su volumen de operaciones (calculado conforme a lo dispuesto en el artículo 121 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido) la cantidad 6.010.121,04 euros durante el año natural anterior. Así, las deudas tributarias se cargarán en el último día del plazo de ingreso con independencia de la fecha de presentación de la declaración, aunque los pagos se entenderán realizados en la fecha de cargo en cuenta de las domiciliaciones y estarán probados por el justificante del ingreso que a tal efecto expida la entidad de crédito donde se encuentren domiciliados.

La Administración
encontró en la
representación y en la
colaboración social la
herramientas idóneas
para hacer viable la
imposición telemática a la
totalidad de los obligados
tributarios

3.2.3. La obligatoriedad de la vía telemática

Finalmente, la última medida encaminada a generalizar y potenciar definitivamente la actuación electrónica de la ciudadanía adoptada por la AEAT ha sido la imposición de la misma, lo cual no ha sido nada fácil teniendo en cuenta el reconocimiento general de su carácter voluntario, la falta de familiarización con los nuevos medios y la prohibición de discriminación de índole tecnológica²³. Por ello, mientras que las condiciones y capacidades de las personas jurídicas permitieron que su exigencia no conllevara

22 Así ocurre, entre otros, en los modelos 156, 182, 184, 189, 190, 191, 291, 296, 299, 308, 309, 341, 370, 371, 392, 430 o 480. A modo de ejemplo, pueden verse los artículos 10.3 y 12.1 de la ORDEN EHA/3020/2007, de 11 de octubre, en relación con la presentación telemática del modelo 190, donde se señalan tales previsiones tanto para la tramitación por teleproceso como en los casos donde se utilice de Internet.

23 En relación con la voluntariedad y la prohibición de discriminación véanse, respectivamente, el artículo 96.2 de la LGT o los artículos 6, 27.1 o 27.2 de la Ley 11/2007 y el artículo 6 de la Resolución de 3 de junio de 2005, el artículo 2.1 del Real Decreto 263/1996 o el artículo 4.1.b) de la Ley 11/2007.

problemas²⁴, la imposición de su utilización en el caso de las personas físicas ha sido mucho más compleja, y es que debía venir acompañada de todas las medidas e instrumentos necesarios para que nadie viera impedida la posibilidad de realizar los trámites y actuaciones en cuestión²⁵.

Sin embargo, como señala la Exposición de Motivos de la Orden EHA/3061/2005, de 3 de octubre, a pesar de las dificultades que se podían prever, la evolución de la tecnología asociada a Internet ponía de manifiesto “la creciente utilización de esta vía en las relaciones entre los contribuyentes y la Agencia Tributaria frente a la utilización de otros medios”, del mismo modo que “la experiencia en la aplicación del procedimiento de presentación por vía telemática por Internet de las declaraciones de grandes empresas y la generalización de esta forma de presentación ha sido altamente positiva”, por lo que, aunque fuera complicado, la Administración tenía la certeza de que se daban las condiciones idóneas para potenciar el uso de Internet²⁶. Así, junto a la restricción de la utilización de los medios no telemáticos²⁷, la Administración encontró en la representación y en la colaboración social la herramientas idóneas para hacer viable la imposición telemática a la totalidad de los obligados tributarios, aunque, mientras el grado de implantación de las tecnologías de la información y la comunicación en la sociedad no sea mucho más elevado, no parece previsible que vaya a extenderse de forma general²⁸.

En cualquier caso, el primer y único supuesto donde se ha exigido la presentación telemática a la totalidad de obligados tributarios (personas físicas y jurídicas) ha sido en relación con las declaraciones-liquidaciones del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte relativas a operaciones sujetas y no exentas cuyo devengo se haya producido a partir del 1 de enero de 2006 (modelo 576), si bien la misma Orden que lo ha previsto (la Orden EHA/1981/2005, de 21 de junio) también ha permitido e impulsado la presentación por parte de la colaboración social o en nombre de terceros a través de la representación para paliar las posibles consecuencias negativas. Asimismo, y aunque con posterioridad, para facilitar aún más dicha presentación la AEAT ha creado también los denominados Puntos de Atención al Ciudadano, los cuales, junto con la actuación telemática de la colaboración social, serán tratados a continuación.

24 De hecho, la primera imposición de la vía telemática coincidió con el primer reconocimiento de las condiciones generales y el procedimiento para la presentación telemática de declaraciones, de modo que a través de la Orden de 29 de junio de 1998 se previó y se exigió la utilización de los nuevos medios (ya que se permitía la elección entre Infovía e Internet) para la presentación de las declaraciones-liquidaciones mensuales de las grandes empresas correspondientes al mes de enero de 1999 y sucesivas relativas a los códigos 111, 320 y 332.

25 Como señala VALERO en este punto, es importante constatar previamente que el colectivo destinatario de la obligación reúna las características necesarias para hacer efectiva dicha imposición de los nuevos medios, porque de no ser así la exigencia de la misma podría determinar la imposibilidad de ejercer los derechos o, en su caso, cumplir con los deberes impuestos por el ordenamiento. VALERO TORRIJOS, J.: *El régimen jurídico de la e-Administración*, Comares, Granada, 2004, cit. págs. 35 a 42.

26 En estos casos, se habla de Internet y no de la vía telemática porque, a pesar de que también exista el sistema EDI o el subsistema EDITRAN, la potenciación se ha centrado sobretodo en la promoción de la utilización de la Red.

27 En este sentido, por ejemplo, la mencionada Orden EHA/3061/2005 restringió la presentación en impreso de algunos modelos de declaraciones, del mismo modo que limitó la admisión de los soportes directamente legibles como método de presentación a aquellas declaraciones informativas y recapitulativas que contengan más de 49.999 registros de declarados.

28 Para ver un análisis de los supuestos de presentación telemática de declaraciones donde opera dicha obligatoriedad, véase, entre otros, DELGADO, A., OLIVER, R. y ROVIRA, I.: *L'obligatorietat de l'ús de la via telemàtica en les relacions entre contribuents i Administració tributària* en “Instruments per garantir l'efectivitat del dret dels ciutadans a relacionar-se amb l'administració per mitjans electrònics”, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2008.

Sin embargo, antes de cerrar este punto debe destacarse también la posibilidad de exigir comunicaciones administrativas electrónicas (concepto que, entre otros, abarca las notificaciones o las presentaciones que no sean declaraciones) que ha establecido el artículo 27.6 de la Ley 11/2007, si bien es cierto que ante la polémica se ha limitado a que “los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos”. De este modo, siguiendo la línea de la Disposición adicional decimoctava de la LRJPAC

introducida por la Ley 24/2001, la posibilidad de imponer la vía electrónica también queda prevista en el ámbito administrativo, aunque la voluntariedad de la vía telemática y la prohibición de discriminaciones por razón tecnológica también se encuentran contempladas con carácter general.

Mientras que la representación consiste simplemente en la actuación de cualquier persona debidamente autorizada en nombre de un tercero, la colaboración social va un paso más allá

3.3. El fomento de las prestaciones de información y asistencia para facilitar la actuación electrónica en la AEAT

Como ya se ha observado, uno de los ámbitos más beneficiados de la AEAT por la incorporación de las TIC ha sido el que conforman los deberes de información y asistencia, y es que su uso ha permitido tanto multiplicar como perfeccionar su prestación. Así, se ha encontrado en los mismos una gran oportunidad para ampliar las medidas hacia la plena inclusión digital, permitiendo, a diferencia de las otras iniciativas, una asistencia o información directa y personalizada para instruir y hacer más fácil la actuación electrónica en general.

De acuerdo con el punto anterior, las primeras medidas que deben analizarse son las que la AEAT ha adoptado para hacer posible la imposición de la vía telemática evitando el riesgo de crear discriminaciones, las cuales, como se apuntaba, se centran en la colaboración social y los Puntos de Atención al Ciudadano.

3.3.1. La actuación telemática de la colaboración social

La admisión de la actuación de la colaboración social a través de la vía telemática, junto a la representación en nombre de terceros, han sido dos de las medidas más importantes a los efectos de expandir las ventajas de los nuevos medios de forma viable, y es que permiten que los ciudadanos menos versados con las nuevas técnicas puedan realizar igualmente los trámites necesarios para ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones. Sin embargo, mientras que la representación consiste simplemente en la actuación de cualquier persona debidamente autorizada en nombre de un tercero, la colaboración social va un paso más allá, basándose en la cooperación entre los órganos de la Hacienda Pública y determinadas entidades públicas o privadas a los efectos de facilitar la gestión tributaria por lo que respecta la aplicación de los tributos.

La principal regulación de la misma se encuentra en el artículo 92 de la LGT de 2003, donde, a parte de remitir a un posterior desarrollo reglamentario los términos y condiciones en los que se deberá desarrollar, establece que podrá instrumentarse “a través de acuerdos de la Administración tributaria con otras Administraciones públicas, con entidades privadas o con instituciones u organizaciones representativas de sectores o intereses sociales, laborales, empresariales o profesionales” mediante los cuales dichos sujetos quedarán autorizados para vincularse con los contribuyentes a través de la expedición un poder de representación. Según apunta su apartado 3, la actuación de dichos sujetos podrá consistir, entre otras actuaciones, en: a) la realización de estudios o informes relacionados con la elaboración y aplicación de disposiciones generales y con la aplicación de la estimación por referencia a los valores que figuren en los registros oficiales de carácter fiscal y de los precios medios en el mercado, b) campañas de información y difusión, c) simplificación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y d) asistencia en la realización de autoliquidaciones, declaraciones y comunicaciones y en su correcta cumplimentación. Del mismo modo, aunque con previa autorización de los obligados tributarios, también podrán realizar: e) presentaciones y remisiones a la Administración tributaria de autoliquidaciones, declaraciones, comunicaciones o cualquier otro documento con trascendencia tributaria, f) subsanaciones de defectos, g) informaciones del estado de tramitación de las devoluciones y reembolsos y h) solicitudes y obtenciones de certificados tributarios.

Siguiendo con el mismo artículo, el apartado 4 establece que “la Administración tributaria podrá señalar los requisitos y condiciones para que la colaboración social se realice mediante la utilización de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos”, aunque el primer precepto en abrir la vía telemática a dichos sujetos fue el artículo 96.1.f) de la antigua LGT de 1963 (introducido por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social). Sin embargo, en este caso la posibilidad de utilización de los nuevos medios quedó limitada a la presentación de declaraciones, comunicaciones y otros documentos tributarios²⁹, ampliándose posteriormente a la interposición de recursos, la solicitud de aplazamientos y fraccionamientos de deudas tributarias o de compensación a instancia de parte, la solicitud y obtención de certificaciones tributarias y a la consulta por vía telemática del estado de tramitación de los procedimientos tributarios tras la aprobación del Real Decreto 1377/2002, de 20 de diciembre. Asimismo, reproduciendo la habilitación contenida en el segundo apartado de la disposición final segunda de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, la Disposición final primera del Real Decreto mencionado habilitó al Ministro de Hacienda para que mediante Orden autorizara los supuestos y condiciones en los que los contribuyentes y entidades incluidas en la colaboración social pudiesen presentar por medios telemáticos declaraciones, comunicaciones, declaraciones-liquidaciones, autoliquidaciones o cualesquiera otros documentos exigidos por la normativa tributaria, aunque inéditamente también habilitó al Director general de la Agencia Estatal de Administración Tributaria para que estableciera, mediante resolución, los supuestos y condiciones en que las personas y entidades incluidas en el ámbito de la colaboración social pudiesen presentar por medios telemáticos cualquier otra documentación de carácter tributario.

29 Este reconocimiento legal no fue otra cosa que la incorporación en un texto legal de las características de la LGT de una posibilidad que estaba ya prevista en nuestro ordenamiento jurídico por parte de algunos Reglamentos propios de impuestos, como ocurría en el artículo 64 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por el Real Decreto 214/1999, de 5 de febrero, en el apartado 8 del artículo 71 del Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, aprobado por Real Decreto 1624/1992, de 29 de diciembre, en el artículo 55 bis del Reglamento del Impuesto sobre Sociedades, aprobado por el Real Decreto 537/1997, de 14 de abril o en el apartado 5 del artículo 6 del Real Decreto 2027/1995, de 22 de diciembre.

En cumplimiento de estas habilitaciones se empezaron a dictar diferentes Órdenes del Ministro de Hacienda donde se regulaba y ampliaba la colaboración social en la presentación telemática de determinadas declaraciones relativas a impuestos concretos³⁰, de forma que finalmente surgió la necesidad de aglutinar en un único texto una única regulación de la actuación de la colaboración social a través de tales medios. Así, la Orden HAC/1398/2003, de 27 de mayo, además de extender la posibilidad de presentación telemática a las declaraciones correspondientes a obligaciones censales, a las declaraciones resumen e informativas anuales y a las del ámbito específico de los Impuestos Especiales, estableció los supuestos y condiciones en que podría hacerse efectiva la colaboración social en la gestión de los tributos fijando una habilitación general para la consulta telemática del estado de tramitación de los procedimientos tributarios

y para la presentación de declaraciones, comunicaciones y otros documentos tributarios por la misma vía, del mismo modo que también amplió las personas y entidades que podrían actuar³¹.

Posteriormente, de acuerdo con la segunda de las habilitaciones de la Disposición final primera del Real Decreto 1377/2002, las Resoluciones de 19 de octubre de 2005 y de 29 mayo 2006 de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria habilitaron, respectivamente, la presentación telemática por parte de la colaboración social y de la representación en nombre de terceros del recurso de reposición contra los actos dictados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria susceptibles de reclamación económico-administrativa y la solicitud y obtención telemática de certificados tributarios, del mismo modo que finalmente la Resolución de 17 de julio de 2007 de la Dirección General de la AEAT extendió la posibilidad de actuación telemática a la presentación electrónica de las solicitudes de compensación, fraccionamiento o aplazamiento de la deuda tributaria correspondiente a declaraciones cuya presentación electrónica fuera obligatoria y para dar traslado de la orden de domiciliación, previamente comunicada al colaborador social por los terceros a los que representa, a efectos del pago de la deuda tributaria resultante de la declaración. Asimismo, habilitó la presentación telemática de los documentos que, de acuerdo con la normativa vigente, deban acompañar a tales solicitudes y aprobó el documento normalizado para acreditar la representación en la presentación de todos estos documentos por vía electrónica en nombre de terceros.

Finalmente, debe destacarse que el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprobó el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, derogó el Real Decreto 1377/2002 en el apartado m) de su Disposición Derogatoria y dedicó la Sección II del Capítulo II

30 Véanse a modo de ejemplo y entre muchas otras la Orden de 13 de abril de 1999, por la que se establecieron las condiciones generales y el procedimiento para la presentación telemática de declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la Orden de 27 de diciembre de 2000 en relación con los modelos 390 y 392 correspondientes al IVA o la Orden de 15 de marzo de 2001 para los modelos 201, 202 y 222 relativos al IS y al IRNR.

31 Este reconocimiento, contenido en los apartados 2 y 3 de su artículo segundo, contempla que también podrán acceder a la presentación por medios telemáticos en nombre de terceros personas o entidades que cumplan las condiciones que se establecen en la Orden con carácter general, que representen o defiendan intereses colectivos o justifiquen la concurrencia de alguna circunstancia por la cual puedan ser incluidas en la colaboración social y que aporten la documentación que la Agencia Estatal de Administración Tributaria estime exigible a efectos de la pertinente comprobación. Asimismo, las personas o entidades que sean colegiados, asociados o miembros de instituciones y organismos representativos de sectores o intereses sociales, laborales, empresariales o profesionales, incluidas las organizaciones corporativas de las profesiones oficiales colegiadas que sean sujetos de la colaboración social, podrán ser a su vez también sujetos de ésta siempre que acepten en su integridad el convenio que firmaron las instituciones u organismos a los que pertenecen.

de su Título III a “La colaboración social en la aplicación de los tributos”. En ella, además de habilitar una vez más al Ministro de Economía y Hacienda para ampliar los aspectos recogidos en el artículo 92.4 de la LGT relativos al objeto de la colaboración social y para fijar mediante Orden los requisitos y condiciones de su actuación a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, se han recogido y ampliado de nuevo los sujetos que pueden formar parte de la misma, y es que junto a la necesidad de potenciación de la vía telemática, se ha tomado conciencia de la importancia de ampliar y facilitar su actuación. En este sentido, como señala su artículo 79, la Administración tributaria podrá celebrar acuerdos de colaboración con otras Administraciones públicas, entidades que tengan la condición de colaboradoras en la gestión recaudatoria, instituciones y organizaciones representativas de sectores o intereses sociales, laborales, empresariales o profesionales (dentro de las que se entienden incluidas las organizaciones corporativas de las profesiones oficiales colegiadas), personas o entidades que realicen actividades económicas, en relación con la presentación telemática de declaraciones, comunicaciones de datos y otros documentos tributarios correspondientes al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y al Impuesto sobre el Patrimonio de sus trabajadores y, en su caso, de la correspondiente unidad familiar a que se refiere el artículo 82.1 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, y respecto de la prestación de servicios y asistencia a dichos trabajadores, personas o entidades que realicen actividades económicas, cuando su localización geográfica o red comercial pueda ayudar a la consecución de los fines de la Administración tributaria y otras personas o entidades que establezca el Ministro de Economía y Hacienda.

Asimismo, en igual sentido que la Orden HAC/1398/2003 y con el mismo fin, el artículo 79 ha previsto también que los acuerdos firmados con las instituciones y organizaciones legalmente previstas podrán extender sus efectos a las personas o entidades que sean colegiados, asociados o miembros de aquellas siempre que estos suscriban un documento individualizado de adhesión aceptando expresamente su contenido íntegro (requisito no exigible en el caso de organizaciones corporativas de notarios y registradores). Este documento servirá para que en caso de incumplimiento individual de las obligaciones asumidas en el mismo se pueda excluir a dichas personas del acuerdo y, previa instrucción del oportuno expediente con la debida audiencia de los interesados, se les pueda exigir la debida responsabilidad. Lo mismo ocurrirá en caso de incumplimiento por parte de las propias entidades, instituciones y organizaciones, donde además de la apertura su oportuno expediente, se procederá a la resolución del acuerdo firmado.

Así, las posibilidades de actuación por parte de la colaboración social se han ampliado actualmente hasta la práctica totalidad de actuaciones que pueden realizar los obligados tributarios, quedando únicamente pendiente que se prevea también su actuación en la presentación electrónica de las solicitudes de compensación, fraccionamiento o aplazamiento de la deuda tributaria correspondiente a declaraciones cuya presentación electrónica no tenga porque ser necesariamente perceptiva.

3.3.2. Los Puntos de atención personalizada al ciudadano

La segunda de las medidas encaminadas a evitar cualquier tipo de discriminación tras la imposición de la vía telemática ha sido la creación de los Puntos de Atención Personalizada o Puntos de Atención al ciudadano, los cuales han sido creados por la Orden EHA/3851/2007, de 26 de diciembre. Mediante dichos organismos la AEAT ofrece a los obligados tributarios la posibilidad de comunicar los datos necesarios a la Agencia para sea ella, a través de sus oficinas y mediante previa cita, quien

proceda a la presentación de los modelos que tengan prevista la vía telemática como único canal de presentación. Sin embargo, dicha iniciativa se encuentra actualmente limitada a la presentación del modelo 576 de autoliquidación del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, del mismo modo que su artículo 3 ha restringido su utilización a aquellos obligados tributarios que tengan la condición de personas físicas, que sean titulares del medio de transporte respecto al cual se devenga el Impuesto y

que no estén incluidos en el Censo de empresarios, profesionales y retenedores. Asimismo, para que se pueda gozar de dicho servicio, los obligados tendrán que haber realizado previamente el pago del impuesto correspondiente a la autoliquidación que se presenta, así como haber obtenido el correspondiente Número de Referencia Completo (NRC) de ingreso asignado por la entidad colaboradora.

En cualquier caso, dicha medida, que se enmarca claramente dentro de las actuaciones de asistencia de la AEAT, ha venido a dar cumplimiento a las previsiones del artículo 22 de la Ley 11/2007, el cual apunta que en aquellos supuestos donde para la realización de cualquier trámite u operación electrónica se requiera la identificación o autenticación del ciudadano mediante alguno de los sistemas de firma electrónica contemplados en el artículo 13 de la misma Ley y el sujeto en cuestión no disponga de los mismos, su identificación o autenticación “podrá ser validamente realizada por funcionarios públicos mediante el uso del sistema de firma electrónica del que estén dotados”. Así, y como no podía ser de otro modo, se garantiza que la falta de conocimiento o utilización de los nuevos medios no conlleva nunca un impedimento a la hora de cumplir con cualquier obligación tributaria, y es que este es el camino que debe seguirse para poder exigir la vía electrónica tanto en el cumplimiento de obligaciones como en el ejercicio de derechos sin caer en ningún tipo de discriminación.

3.3.3. El Centro de Atención Telefónica de Informática Tributaria

Finalmente, además del aumento de las prestaciones de información y asistencia no dedicadas expresamente a la actuación electrónica pero que se han conseguido gracias a la incorporación de los nuevos medios (la descarga de modelos y formularios, de programas de ayuda para la realización de declaraciones y autoliquidaciones, la consulta del programa INFORMA, etc.), la última medida que debe destacarse al respecto es la creación del Centro de Atención Telefónica de Informática Tributaria, la cual constituye la muestra más clara de la preocupación e implicación de la AEAT para generalizar definitivamente la actuación electrónica ciudadana.

Este organismo, que tiene una gran capacidad para asumir elevados volúmenes de trabajo, está destinado a la resolución de consultas de los usuarios a través del teléfono, del correo electrónico o de la “colaboración web” acerca de los Programas de Ayuda, del portal virtual de la AEAT o de los certificados de usuario de firma electrónica, por lo que quedan fuera de su competencia las cuestiones de carácter jurídico. Para su resolución, además de tener un horario muy amplio (de 9 a 19 horas) y de contar con refuerzos especiales

Se garantiza que la
falta de conocimiento o
utilización de los nuevos
medios no conlleva nunca
un impedimento a la hora
de cumplir con cualquier
obligación tributaria

durante las campañas de renta, el CAT dispone de unos modernos medios tecnológicos (como un *Software* de telefonía Symposium, Cisco ICM o la Centralita NORTEL Meridian 81 C) y de una amplia y específica formación de todos sus recursos humanos que, además de dominar todas las lenguas cooficiales de España, dan garantía de supervisión y homogeneidad a toda su información. Asimismo, y para garantizar la máxima disponibilidad, el portal de la AEAT también ofrece la posibilidad de que fuera de su horario de servicio se pueda rellenar un formulario de correo electrónico con las dudas y consultas que se quieran consultar a través de cualquier sistema operativo, el cual será atendido y respondido por un agente antes de 24 horas.

De todos modos, y aunque más de la mitad de sus actuaciones vengán realizadas a través del sistema telefónico, el servicio que ha adquirido una mayor relevancia por la gran novedad que entraña ha sido el sistema de colaboración web realizado por el personal del Departamento de Informática de la Agencia Tributaria, el cual opera tanto a través de un Chat de texto en el que se realiza el intercambio de información online mediante del teclado como a través de un Chat de voz en el que la información se transmite mediante micrófonos, altavoces y tarjetas de sonido. Gracias a estos mecanismos los agentes pueden desde visualizar las aplicaciones, carpetas y archivos que tengan abiertos los usuarios (lo cual, tras la autorización del obligado tributario, permitirá la resolución de cualquier duda o problema de forma inmediata) hasta compartir los mismos para ayudarle y mostrarle los diferentes servicios que ofrece el web de la AEAT. Asimismo, el agente también podrá asistir a los interesados de forma aislada y remota ayudándoles a navegar por el portal de la AEAT y enseñándoles todas las opciones que tienen disponibles y que pueden resultarles de interés, lo cual se realiza mediante una aplicación informática que funciona a través del puesto 443 y sólo es compatible con sistemas Windows (hecho que, obviamente, no ha estado exento de críticas a favor de la generalidad y del uso del *software* libre) y que deberá ser aceptada de forma expresa por el interesado.

Así, tanto por su inmediatez como por la calidad y claridad de su servicio, el Centro de Atención Telefónica constituye un organismo sin precedentes a los efectos de instruir y facilitar al máximo la participación electrónica ciudadana, la cual, como demuestra el aumento de las consultas atendidas año tras año, va imponiéndose paulatinamente de forma cada vez más general.

4. Conclusiones

Tras el revolucionario impacto de la aparición de las tecnologías de la información y la comunicación, la Agencia Estatal de nuestra Administración tributaria ha adoptado un papel pro-activo en su adaptación y asentamiento definitivo consciente de sus grandes ventajas y de que constituyen el camino hacia un nuevo estadio evolutivo de la Administración. Así, tras la inversión de una gran cantidad de recursos tanto humanos como materiales, se ha conseguido una AEAT más ágil, eficaz y eficiente, abierta 24 horas y capaz de rentabilizar sus ingentes volúmenes de información. Asimismo, gracias a la gran mejoría de sus servicios de información y asistencia que también ha permitido su tecnificación, se ha fomentado el cumplimiento voluntario de la gran cantidad de obligaciones que caen hoy sobre los obligados tributarios, lo que, sumado a la masiva informatización de toda su gestión y a la facilitación que ello supone en la lucha contra el fraude fiscal, ha convertido a la Agencia Tributaria en una de las administraciones más baratas y eficaces de Europa.

Sin embargo, y a pesar de que se trate de un proceso que aún se encuentra en pleno desarrollo, no puede olvidarse que el asentamiento definitivo de la e-Administración no depende sólo de la actuación y los recursos propiamente administrativos, sino que, teniendo en cuenta la propia esencia de su existencia, la figura de los ciudadanos es completamente esencial. Así, si bien en un primer momento se centraron los esfuerzos en conseguir la máxima adaptación técnica y, posteriormente, la normativa, el objetivo fundamental al que se enfrenta actualmente la Administración es la consecución de la plena inclusión digital ciudadana, y es que su completa participación electrónica es el último de los presupuestos para que la Administración electrónica sea una realidad.

En este sentido, y aunque que continúe trabajando para el pleno desarrollo de esta larga trayectoria (como demuestra, por ejemplo, la reciente ampliación de los trámites y comunicaciones que se pueden realizar a través de mensajes SMS o de los canales de la TDT), los datos más recientes señalan que aún existe una desconfianza palpable de los intervinientes en las transacciones y en las comunicaciones electrónicas y una falta importante de generalización en la utilización de los nuevos medios. Por ello, y a pesar de que los buenos resultados obtenidos y la paulatina adaptación ciudadana sean ya garantías más que suficientes para acreditar el éxito de este nuevo sistema, debe seguir trabajándose en su mejora, perfeccionamiento, simplificación y sobretodo en su generalización.

Aun así, y como no podía ser de otro modo, la Administración tributaria ha destacado una vez más por su preocupación por superar cualquier freno que impida el pleno desarrollo de la sociedad de la información colocándose de nuevo en cabeza por su iniciativa y actuación al impulsar las primeras medidas para lograr generalizar la utilización y aumentar la confianza en las vías electrónicas. De todos modos, la plena inclusión digital es un reto aún lejano, y es que tanto por su complejidad como por el cambio que implica no puede ser asumido a corto plazo por muchas medidas que se adopten al respecto. Así, y aunque las medidas expuestas sean de gran relevancia, no son más que el inicio de esta nueva etapa en la que deben seguir creciendo, perfeccionándose y haciéndose extensivas al mayor número de supuestos posible.

