

**Monográfico «Tributos en la sociedad de la información»**

## ARTÍCULO

# La Administración tributaria electrónica: retos aún pendientes para su definitivo asentamiento

Irene Rovira Ferrer

Profesora de Derecho Financiero y Tributario

Estudios de Derecho y Ciencia Política

UOC

Fecha de publicación: junio de 2014

**Resumen**

El gran desarrollo normativo y material que ha experimentado la Administración tributaria española en relación con la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación no solo la ha llevado a ser un ejemplo a seguir para las demás administraciones públicas, sino que también la ha convertido en todo un referente internacional. En concreto, aquellas primeras previsiones genéricas contempladas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico del Procedimiento Administrativo Común y, esencialmente, en la Ley 28/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se han convertido hoy en una ley de carácter básico en materia de e-Administración y en una completa sede electrónica, lo que ha derivado en la informatización de todos los procedimientos y en una nueva forma de funcionamiento. Sin embargo, y a pesar de los loables esfuerzos invertidos en ello, el pleno asentamiento de la denominada Administración tributaria electrónica es un reto aún lejano, y es que justamente el objeto del presente trabajo es poner de manifiesto las cuestiones y aspectos que todavía están pendientes para hacer de ella una realidad.

**Palabras clave**

tecnologías de la información y la comunicación, Administración tributaria, Administración electrónica, retos pendientes

**Tema**

Administración electrónica en materia fiscal

## Electronic tax administration: remaining challenges

### Abstract

The great regulatory and material developments implemented in the Spanish Tax Administration Agency to incorporate the information and communication technologies has made it an example not only for rest of the Spanish public sector but also internationally. Specifically, the first generic provisions of Law 30/1992 (26 November) on the legal framework for the common administrative procedure and, fundamentally, Law 28/2003 (17 December) on general taxation have become the legislative basis for all e-administration matters and for creating an all-encompassing website, which has meant the digitalisation of all procedures and a new form of operation. However, despite the laudable efforts made to date, the total implementation of the so-called e-administration is still a long way off. The aim of this paper is to examine the matters and aspects still to be addressed to make this a reality.

### Keywords

information and communication technologies, tax administration, electronic administration, remaining challenges

### Topic

Electronic administration for taxation

## Introducción

Ciertamente, la introducción de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en el seno de la Administración tributaria ha conllevado el nacimiento de un nuevo modelo de funcionamiento, en el que ha aparecido una Administración más abierta y comunicativa que, al facilitar más información, aumentar sus prestaciones y conseguir una mayor agilización de sus trámites y procedimientos, ha logrado un importante acercamiento al ciudadano y una mejora de su eficacia, calidad y rentabilidad.

Así, como resumen A. M. Delgado y R. Oliver (2006, pág.1), las TIC han generado una Administración con mayor rendimiento, que cuesta menos y trabaja mejor, y es que realmente el proceso transformador que ha vivido la ha convertido en todo un referente tanto para las demás administraciones públicas como en la esfera internacional.

En concreto, aquellas primeras previsiones genéricas sobre la posibilidad de incorporar los nuevos medios y técnicas (contempladas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico del Procedimiento Administrativo Común -LRJPAC- y, esencialmente, en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria -LGT-) se han convertido hoy

en una completa sede electrónica de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), junto con la presencia en internet de la práctica totalidad de las administraciones tributarias autonómicas y locales. Todo ello ha derivado en la informatización de la mayor parte de procedimientos y en una nueva forma de funcionamiento, que ha comportado, en último término, un nuevo modelo de Administración.

A grandes rasgos, todo este proceso transformador podría dividirse, en función de las principales líneas de actuación, en tres fases fundamentales: una primera basada en la incorporación de los recursos tecnológicos, una segunda concretada en la adaptación de la normativa y una tercera destinada a conseguir la plena inclusión digital. No obstante, y aunque actualmente nos encontremos claramente en la tercera, el pleno asentamiento de la e-Administración constituye un reto aún lejano, y es que, a pesar de que deba seguirse trabajando en la incorporación y generalización de las nuevas tecnologías a medida que progresa su desarrollo y en perfeccionar la normativa existente, han ido apareciendo una serie de retos nuevos que resultan imprescindibles para que acabe siendo una realidad.

Así, el presente trabajo pretende poner de manifiesto los aspectos más relevantes en los que debe centrarse el camino hacia la Administración tributaria electrónica una vez que

han culminado sus principales fases iniciales, los cuales resultan imprescindibles para maximizar los beneficios y ventajas intrínsecas en la utilización de las TIC.

## 1. La homogenización de los recursos tecnológicos

A pesar de que actualmente todas las administraciones tributarias tienen ya presencia en internet y de que se encuentran auténticas sedes electrónicas (es decir, extensiones virtuales de las oficinas de la Agencia Tributaria operativas las 24 horas de los 365 días del año),<sup>1</sup> existen grandes e importantes desigualdades, y es que, si bien es evidente que las administraciones autonómicas y sobre todo las locales no pueden competir con la sede electrónica de AEAT (disponible en la web <http://www.agenciatributaria.es/>),<sup>2</sup> hay significativas divergencias en cuanto a la consulta de información disponible, la posibilidad de realizar trámites y procedimientos electrónicos y la obtención de servicios en línea.

Así, y aunque este desequilibrio territorial se observe también en el caso de las administraciones autonómicas, llega a su máximo exponente en el caso de las locales, donde la menor relevancia de los tributos que gestionan y su poca disponibilidad presupuestaria han comportado que incluso en algunos casos se delegue la gestión electrónica a diputaciones provinciales o a las propias comunidades autónomas (CCAA).

Evidentemente, esta tendencia se ha dado principalmente en las administraciones locales de pequeños municipios, las cuales no pueden asumir el desarrollo de sus propias aplicaciones informáticas ni los costes que de ellas se derivan (como pueden ser los de la formación necesaria del personal administrativo o, sobre todo, los de su mantenimiento y actualización).<sup>3</sup> No obstante, bien es cierto que esto les

ha permitido destinar todo su presupuesto dedicado a las TIC a la adquisición de recursos informáticos (lo que, sin duda, constituye la primera condición indispensable para la e-Administración), de la misma forma que ha posibilitado la rentabilización de los gastos en telecomunicaciones de las diferentes diputaciones o administraciones autonómicas a las que han acudido.

De todos modos, ello no desvirtúa la necesidad de trabajar para conseguir un nivel de desarrollo electrónico equitativo, y más por la posible vulneración de la igualdad de los derechos de los obligados tributarios que su ausencia puede conllevar, especialmente en materia de información y asistencia. En este sentido, el art. 34.1.a) de la LGT reconoce a los obligados tributarios el derecho a ser informados y el de ser asistidos por la Administración tributaria «sobre el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias», y actualmente el conjunto de aplicaciones, servicios y actuaciones que pueden formar parte de su contenido (y el de los correlativos deberes administrativos -art. 86 de la LGT-) difiere enormemente en cada Administración.

Por ello, y sin dejar de seguir avanzando en la incorporación de las TIC de última generación en todas las administraciones (puesto que, especialmente en los servicios telefónicos, los índices de atención aún no son del todo suficientes), deberían centrarse los esfuerzos en conseguir la homogenización de las diversas aplicaciones instauradas, y es que la actuación conjunta es la única forma de acabar con esta fuerte desigualdad.

A este respecto, la elaboración de planificaciones estratégicas para conseguir el avance común es la única manera de diseñar las mejores iniciativas (con base en los diferentes resultados obtenidos) y de rentabilizar los altos costes que implica todo este proceso de modernización, y es que, además, es la única vía para lograr el siguiente de los retos ineludibles: la plena instauración de la interconexión en toda

1. A este respecto, en palabras de A. Cerrillo Martínez (2010, pág. 385), puede definirse la sede electrónica como «una nueva figura que introduce la LAECSP en nuestro ordenamiento jurídico llamada a jugar un papel central en las relaciones entre los ciudadanos y las administraciones públicas a través de medios electrónicos, al ser configurada como la puerta de entrada a las administraciones públicas, a la información que difunden y los servicios que prestan a través de medios electrónicos».
2. Véase un estudio completo sobre la sede electrónica de la AEAT en R. Oliver Cuello (2011).
3. Entre otros, así lo pone de manifiesto J. I. Criado (2011, pág. 58), quien señala, además, que, junto a la carencia de recursos, las principales barreras internas en el uso y extensión de las TIC en los ayuntamientos se concretan en la falta de personal, la falta de cultura informática dentro de la organización, la falta de formación de los empleados y la rápida obsolescencia de los diferentes equipos.
4. En la misma línea se pronuncia J. C. Sánchez Figueroa (2006, pág. 104), quien recalca, además, la necesidad de adoptar otras medidas específicas que reflejen nuestra complejidad institucional y que consoliden los tres niveles de Administración.

la Administración.<sup>4</sup>

## 2. El asentamiento de la completa interconexión administrativa

Como resulta lógico, la interconexión es la clave para que las diferentes administraciones puedan obtener todos los beneficios que aportan los nuevos medios técnicos, pues es obvio que, si no se consigue, se seguirá operando como hasta ahora, pero sustituyendo el papel por el soporte electrónico.

En este sentido, debe recordarse que son precisamente las ventajas que ofrece el uso de las TIC en la gestión y transmisión de la información las que permiten que pueda tener lugar un nuevo modelo de funcionamiento, pues la intensificación de las relaciones internas y la disposición de un fondo de información común (y más en un escenario competencial tan complejo como el nuestro) son la base de su revolucionaria eficacia, eficiencia y agilidad.

Asimismo, la interconexión también es esencial para una adecuada prestación de los deberes de información y asistencia (especialmente a efectos de reutilizar la información administrativa, de lograr la homogenización de los criterios de la Administración y de conseguir la simplificación de los trámites y procedimientos administrativos), y es que, además, considerando que algunos de los beneficios que se obtienen de ella constituyen parte del propio contenido de estos (como la no exigencia de aportar a las demás administraciones los certificados tributarios emitidos por la AEAT), resulta también indispensable para que todos los ciudadanos puedan gozar del derecho a idénticas prestaciones.

Y en la misma línea, en tanto que el sistema tributario se fundamenta en la interacción de la Administración con los ciudadanos y que, para su efectiva viabilidad, deben aprovecharse los nuevos recursos para simplificar al máximo la actuación de estos últimos (tanto para que puedan proceder de forma correcta como para paliar el excesivo coste fiscal indirecto), procede remarcar que solo será posible si se aprovechan los beneficios que aporta la interconexión administrativa, ya sea para eximirlos de realizar actuaciones no estrictamente necesarias (como puede ser la presentación

de unos mismos documentos a distintas administraciones), potenciando la idea de una única Administración (que les facilite la realización de los trámites y la obtención de información) o evitando la disparidad de criterios o informaciones erróneas.

## 3. La mejora de la compatibilidad e interoperabilidad administrativa mediante la apuesta por el software libre

De igual manera, al lado de la interconexión, resulta sumamente indispensable que se mejoren los niveles de interoperabilidad y compatibilidad entre las diferentes aplicaciones administrativas y los sistemas operativos para su utilización, y es que, aparte de que resulta imprescindible para conseguir la simplificación de la actuación ciudadana a la que se apuntaba, prescindir de esta comportaría justamente el efecto inverso.

En este sentido, la puesta a disposición de una multitud de canales, plataformas o sistemas no interconectados entre sí podría llegar a constituir una auténtica barrera para la actuación de los administrados,<sup>5</sup> del mismo modo que ocurre con la exigencia de diferentes certificados de usuario en cada Administración o con los problemas que presenta la utilización de determinados sistemas operativos (en tanto que determinadas aplicaciones no son compatibles con todos).

De hecho, y aunque la Administración no se encuentre jurídicamente obligada a tal efecto, sería realmente deseable que, en aras a garantizar el máximo acceso electrónico que exige el artículo 8.1 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), se permitiera, como mínimo, la utilización de cualquier sistema operativo, lo cual evitaría barreras técnicas e incompatibilidades, garantizaría una mayor interoperabilidad e impediría la generación de cualquier tipo de restricción o discriminación en las relaciones con la ciudadanía (obligación que, por su parte, se encuentra contemplada en los artículos 4.b) o 41 de la LAECSP). Sin embargo, bien es cierto que dicha conveniencia no puede

5. En la misma línea, véase A. Cerrillo Martínez (2008, pág. 498).

llegar a implicar la permisión del uso de cualquier programa y aplicación disponible, aunque, con el fin de ofrecer el mayor abanico posible, resultaría más que adecuado que la Administración apostara seriamente por la utilización de programas de software libre.<sup>6</sup>

Este tipo de software, de adquisición normalmente gratuita a través de internet (aunque algunas veces también puede ser vendido comercialmente conservando su carácter abierto), se caracteriza principalmente por la posibilidad de acceder y modificar su código fuente,<sup>7</sup> es decir, por permitir observar cómo ha sido diseñado un programa y proceder a su uso, copia, redistribución, descompilación, desensamblación, modificación o incluso su traducción a otras lenguas. Así, siempre que se acompañe de la correspondiente publicación del nuevo código fuente, es posible realizar cambios y mejoras en dichos programas para adaptarlos a cualquier necesidad,<sup>8</sup> lo cual es el hecho básico que lo diferencia del software privado.

En este último, las licencias de propiedad únicamente permiten la ejecución de los diversos programas, y es que, además de no hacer público el código fuente, la normativa de propiedad intelectual reserva a su titular la mayoría de derechos de modificación, duplicación y redistribución (lo cual no tiene otra finalidad que la de evitar cualquier tipo de competencia basada en la creación de productos similares).

Por ello, ya de entrada, resulta mucho más que adecuada la utilización administrativa del software libre, puesto que, aparte de no existir derechos que impongan restricciones y de su coste mucho menor, ofrece la plena libertad de distribución y utilización para cualquier propósito que se desee. En este sentido, A. M. Delgado y R. Oliver profundizan aún más y concretan que las principales razones que justifican su mayor conveniencia se centran en las cuatro grandes libertades que permite: «libertad de ejecutar el programa con

cualquier propósito (privado, educativo, público, comercial, etc.); libertad de estudiar y modificar el programa (para lo cual es necesario poder acceder al código fuente); libertad de copiar el programa; y libertad de mejorar dicho programa y hacer públicas las mejoras, de forma que se beneficie toda la sociedad» (A. M. Delgado y R. Oliver, 2006, pág. 23).

De hecho, como apuntan O. Mas *et al.* (2004, pág. 46), la permanencia es uno de los requisitos indispensables que deben cumplir los softwares utilizados por las administraciones, al cual añaden la exigencia de localización (entendida como la capacidad de adaptación al entorno donde van a aplicarse) y la de seguridad (en el sentido de que deben impedir el acceso a los datos personales y demás informaciones reservadas a personas no autorizadas) Por ello, el uso del software libre aparece, ya no como el más adecuado, sino también como el único posible, y es que, además de que es el único que garantiza el acceso a la información, la posibilidad de conocer y modificar libre e inmediatamente el código fuente de un programa es la única forma de asegurar su máxima adecuación y de realizar la auditoría de control necesaria tanto por parte del Gobierno como de la ciudadanía.

Sin embargo, el artículo 41 de la LAECSP se limita a establecer con carácter general que «las administraciones públicas utilizarán las tecnologías de la información en sus relaciones con las demás administraciones y con los ciudadanos, aplicando medidas informáticas, tecnológicas, organizativas, y de seguridad, que garanticen un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa y eviten discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica», entendiéndose por «interoperabilidad», tal y como consta en el apartado o) de su anexo, «la capacidad de los sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos».

6. A este respecto, J. Valero Torrijos y D. Sánchez Martínez (2007, pág. 52) incluso llegan a afirmar que existe el derecho a que la Administración no establezca obstáculos de carácter técnico basados en la incompatibilidad de los programas y aplicaciones que no respondan al uso de estándares abiertos.
7. En concreto, A. M. Delgado García y R. Oliver Cuello (2006, págs. 22 y 23) definen el código fuente como un conjunto de instrucciones que componen cualquier aplicación informática, las cuales, convenientemente procesadas, generan un programa que el ordenador puede ejecutar. De este modo, sin acceso a él, no se puede observar cómo ha estado diseñado ni realizarse ninguna modificación, sino que lo que únicamente se permite es su ejecución.
8. La obligación de publicar el código fuente de cualquier modificación que se realice es lo que diferencia principalmente el software libre del código abierto. Esta diferencia, que puede parecer irrelevante, tiene grandes consecuencias, y es que obligando a publicar los códigos fuente de las modificaciones realizadas se garantiza que todos los trabajos derivados de un software libre continuarán siendo libres y que nadie (a diferencia de lo que puede pasar con el código abierto) se los podrá apropiar. Es el mecanismo de protección del bien común que da sentido al sistema (los códigos fuente), el cual lo dota, además, de un carácter social y ético del que en gran parte carece el código abierto.

De este modo, y con base en la protección de «la libertad de desarrollar e implantar los avances tecnológicos en un ámbito de libre mercado» que contempla el artículo 4.i), ha optado por no imponer la obligación de utilizar fuentes abiertas, y es que, a pesar de que el propio artículo exija respeto al principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las técnicas y sistemas de comunicaciones electrónicas mediante la utilización administrativa de estándares abiertos, ha añadido que, de forma complementaria, se utilizarán estándares que sean de uso generalizado por los ciudadanos con el fin de evitar discriminaciones y garantizar la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas.<sup>9</sup>

No obstante, y a pesar de que dicha solución no sea la más idónea para impulsar la definitiva incorporación del software libre, bien es cierto que es la más acertada teniendo en cuenta la realidad actual, pues la abrumadora generalización del uso y conocimiento del software de propiedad frente a la de los estándares abiertos es una evidencia que no se puede negar. Por ello, imponer la exclusiva utilización del software libre podría precisamente producir el efecto contrario al perseguido, y es que, lejos de conllevar la máxima generalidad de acceso a la Administración electrónica, podría suponer una auténtica barrera. Además, la protección del libre mercado y el respeto al principio de neutralidad tecnológica tampoco permitían alternativa, si bien, para intentar paliar sus efectos negativos, la LAECSP ha limitado la procedencia del software de propiedad a aquellos casos donde su uso sea realmente generalizado (limitación que también ha quedado contemplada en el artículo 6.2.k) al reconocer como un auténtico derecho de los administrados la elección de las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las administraciones públicas «siempre y cuando utilicen estándares abiertos o, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos»).

Sin embargo, procede remarcar finamente que la Administración y los poderes públicos no solo deben velar por la incorporación y la promoción del uso del software libre, sino que, como señalan A. M. Delgado y R. Oliver (2006, pág. 45), deben centrar su actuación en tres grandes áreas: su regulación, su promoción y su difusión. Y, de hecho, procede destacar en este punto la actuación de distintos gobiernos

regionales de España que ya han empezado a desarrollar diferentes estrategias para su distribución (tanto en el seno de las administraciones como en la esfera académica). Así, y con unos resultados altamente positivos, resalta la creación de LinEx en Extremadura, de GuadaLinex en Andalucía, de LliureX en la Comunidad Valenciana, de Molinux en Castilla-La Mancha, de MAX en Madrid, de Trisquel en la Comunidad de Galicia, de Linkcat en Cataluña o de Melinux en Melilla.

#### 4. La desaparición de normas programáticas y de conceptos jurídicos indeterminados

Como se señalaba al inicio del presente trabajo, aquellas primeras previsiones genéricas y modestas sobre la posibilidad de incorporar los nuevos medios y técnicas en el seno de la actividad administrativa (esencialmente contempladas en la LRJPAC y, especialmente, en la LGT) se han convertido hoy en una auténtica ley de carácter básico en materia de Administración electrónica (la LAECSP), la cual ha procurado acabar con el carácter fragmentario y disperso de la regulación al respecto creando un marco jurídico completo sobre la misma.

Asimismo, la LAECSP ha creado un auténtico estatuto jurídico de los ciudadanos frente a la e-Administración, donde, si bien ha reiterado algunos de los derechos ya existentes y ha recalado meras obviedades (básicamente con el fin de aumentar la confianza en los nuevos medios), también ha incorporado derechos inéditos, todos ellos, como es lógico, derivados de las propias características de las nuevas tecnologías (como el derecho a elegir las aplicaciones o sistemas). Además, conviene destacar también que ha llegado a ampliar algunos de los derechos administrativos tradicionales (como ocurre con el derecho a la no aportación de documentos ya aportados a la Administración actuante, que se ha extendido a todos los aportados a cualquier Administración pública), justificando su procedencia (es decir, la ausencia de discriminación a los ciudadanos que actúen a través de los medios tradicionales) con base en la imposibilidad de prestar dichas extensiones sin contar con las posibilidades que ofrece el uso de las TIC.

9. A este respecto, debe destacarse que, de conformidad con el apartado c) de su anexo, la LAECSP define la «aplicación de fuentes abiertas» como «aquella que se distribuye con una licencia que permite la libertad de ejecutarla, de conocer el código fuente, de modificarla o mejorarla y de redistribuir copias a otros usuarios».

Sin embargo, cierto es que la mayor relevancia de todo este nuevo catálogo radica en el reconocimiento del derecho general de los ciudadanos a la utilización de la vía electrónica en sus relaciones administrativas, del cual deriva, por primera vez, la obligación de instaurar las TIC por parte de la Administración. Además, como acertadamente señala Bauza, procede remarcar que dicha disposición no solo es de índole tecnológica, sino que también debe concebirse desde el punto de vista físico o material. Así, y al margen de tener que disponer de los medios suficientes, la Administración también está obligada a poseer modelos normalizados de documentos electrónicos, y es que la «intensidad del tratamiento automatizado de la información en las administraciones públicas es tal, que una comunicación ordinaria al margen de una aplicación específica puede resultar no legible para la Administración» (F. J. Bauzá Martorell, 2003, págs. 52, 53 y 79).

No obstante, también es de justicia destacar que el carácter inédito de las TIC y la falta de experiencias y conocimientos al respecto han comportado que, tanto en dicha ley como en el resto de disposiciones que regulan las concretas actuaciones donde se prevé su uso, se hayan adoptado gran cantidad de normas programáticas, así como previsiones generales y abiertas que, en muchos casos, han pecado de demasiado optimismo. Además, la falta de recursos y las diferentes disponibilidades presupuestarias de las diferentes administraciones han exigido que, a pesar del reconocimiento general de la obligación de tecnificación, se siga configurando en muchas ocasiones el concreto establecimiento de las TIC con carácter facultativo, por lo que la intensidad de la tutela del derecho a la recepción de tales labores se encuentra, cuanto menos, puesta en entredicho.

Y todo ello, como es evidente, también ha comportado que la tradicional necesidad de paliar el excesivo coste fiscal indirecto derivado del conocimiento, interpretación y aplicación del complejo, cambiante e incluso a veces deficiente ordenamiento tributario se haya visto seriamente incrementada, tanto por la adopción de previsiones programáticas y conceptos jurídicos indeterminados en sí, como por la existencia de carencias e imprecisiones y el propio manejo de conceptos técnicos.

Por consiguiente, la necesidad de no dejar de avanzar en este campo sigue estando latente tanto en el ámbito administrativo como en el propiamente tributario (en el que, sin ir más lejos, aún no se encuentra prevista la obligación administrativa de tecnificación), y más teniendo en cuen-

ta que las TIC y, por ende, su inclusión se encuentran en constante evolución.

## 5. La generalización de las actuaciones de asistencia encaminadas a la realización de las declaraciones tributarias

Por su parte, y como bien es sabido, la incorporación de las TIC en el cumplimiento de los deberes de información y asistencia ha marcado un punto de inflexión hacia un nuevo modelo de funcionamiento de la Administración tributaria, el cual va más allá de las consecuencias inherentes a la utilización de los nuevos medios y técnicas.

Así, las nuevas actuaciones que han aparecido gracias a las ventajas que ofrecen los nuevos medios (especialmente la elaboración de declaraciones por la Administración y la confección de borradores de declaración) han marcado el cambio de una Administración básicamente controladora a una Administración eminentemente asistencial, aunque, lejos de suponer un retroceso hacia el procedimiento de aplicación de los tributos inicial (en el que era la Administración quien cuantificaba y exigía las deudas tributarias), se ha iniciado un nuevo modelo que sigue basado en las autoliquidaciones y deberes a cargo de los obligados tributarios, pero que avanza hacia conseguir un sistema de gestión compartida.

De este modo, la presión fiscal indirecta se encuentra compensada más que nunca, ya que la Administración realiza gran parte de los deberes formales de los obligados tributarios, y, al mismo tiempo, al disponer de toda la información informatizada, se consigue la disminución de los errores y el ejercicio de un efectivo control fiscal. Además, a pesar de que la mayor parte de la responsabilidad del sistema de aplicación de los tributos siga recayendo en exclusiva en los ciudadanos, la exoneración de responsabilidad por infracción tributaria derivada de actuaciones de información y asistencia y la posibilidad de reclamar la oportuna responsabilidad patrimonial administrativa por los daños y perjuicios que se puedan generar protegen, en gran medida, la posición jurídica de estos, por lo que también, en cierto sentido, se encuentra compartida la responsabilidad.

Sin embargo, a efectos de potenciar aún más los beneficios de este nuevo modelo, resultaría más que conveniente que,

además de reformular la normativa con el fin de garantizar su eficacia,<sup>10</sup> se extendieran las principales actuaciones de asistencia a todos los obligados tributarios, de la misma forma que, con base en sus múltiples beneficios, sería más que deseable preverlas en relación con todos los tributos (ya que actualmente se encuentran limitadas al ámbito del IRPF y se excluyen determinados sujetos de su recepción).<sup>11</sup> Así, como señalan A. M. Delgado y R. Oliver, la Administración debería aprovechar todo el potencial de información y de las herramientas informáticas y telemáticas que posee para tratar de centrar sus esfuerzos en la descarga generalizada de la que es, probablemente, la mayor obligación formal de los obligados tributarios: la determinación de la deuda tributaria, lo cual, en ningún caso, supondría un retroceso hacia el sistema de aplicación de tributos tradicional (A. M. Delgado García y R. Oliver Cuello, 2004, pág. 37).

## 6. La búsqueda de la plena inclusión digital

Finalmente, y como es lógico, el último gran objetivo por el que debe seguir apostando la Administración tributaria es la consecución de la plena inclusión digital, pues, además de formar parte de los intereses generales de la sociedad de la información y el conocimiento, constituye el tercer gran estadio imprescindible para el asentamiento definitivo de la e-Administración (y es que la desaparición del papel y la práctica exclusiva de relaciones electrónicas configuran su ideal).

Así, y aunque la labor impulsada por la Administración tributaria a la hora de generalizar la utilización y confianza en los nuevos medios y técnicas la haya colocado de nuevo en cabeza, los datos más recientes constatan que la abolición definitiva de la brecha digital es un reto aún lejano, y es que,

tanto por su complejidad como por todos los cambios que implica, no puede ser asumido a corto plazo por muchas medidas que se adopten al respecto.

Por consiguiente, la Administración tributaria debe seguir trabajando en esta línea, en la que, además de crear numerosas medidas específicas (como los puntos de acceso a internet, los puntos de atención ciudadana o el Centro de Atención Telefónica de Informática Tributaria) e instaurar una multiplataforma de acceso electrónico, no ha dejado de velar por simplificar la vía electrónica y ya ha empezado a exigir su uso como impulso definitivo (aunque garantizando los correspondientes recursos necesarios para evitar cualquier tipo de discriminación).

De hecho, el trabajo realizado ha sido tal que, sin perjuicio de velar por mejorar los índices de atención de las diferentes medidas específicas y los niveles de compatibilidad, interconexión e interoperabilidad apuntados, parece que la tónica de su actuación debería centrarse justamente en ir extendiendo paulatinamente la vía electrónica como forma de comunicación perceptiva (tal y como ocurre ya con la presentación de la declaración del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte sobre operaciones sujetas y no exentas -modelo 597- o con la del Impuesto sobre el Patrimonio -modelo 714-), o, cuanto menos, prohibiendo la presentación de autoliquidaciones realizadas a mano o por programas distintos a los facilitados por la Administración (como ha pasado ya en el ejercicio 2013 en relación con el IRPF).

## 7. Conclusiones

A pesar de los grandes esfuerzos invertidos por la Administración tributaria en la incorporación de las TIC, cierto

10. Véase un estudio detallado sobre las cuestiones normativas que actualmente limitan y cuestionan la eficacia de tales deberes en I. Rovira Ferrer (2011).

11. En concreto, en el caso del borrador, el artículo 98 de la LIRPF prohíbe su solicitud a aquellos contribuyentes que no obtengan rentas procedentes exclusivamente de rendimientos del trabajo, de rendimientos del capital mobiliario sujetos a retención o ingreso a cuenta o derivados de letras del tesoro, de ganancias patrimoniales sometidas a retención o ingreso a cuenta, así como de subvenciones para la adquisición de vivienda habitual y de imputación de rentas inmobiliarias y de aquellas otras fuentes de renta que establezca el ministro de Hacienda y administraciones públicas, de acuerdo con la información de la que pueda disponer en lo sucesivo la Administración tributaria, con los límites y condiciones señalados por él. Asimismo, también lo impide en los casos donde se hubieran obtenido rentas exentas con progresividad en virtud de convenios para evitar la doble imposición suscritos por España, donde se tengan partidas negativas pendientes de compensar procedentes de ejercicios anteriores, en los casos que se pretenda regularizar situaciones tributarias procedentes de declaraciones anteriormente presentadas y cuando se tenga derecho a la deducción por doble imposición internacional y se ejercite tal derecho.

es que el asentamiento de la denominada Administración electrónica aún no puede darse por concluido, pues, sin perjuicio de que se haya convertido en todo un referente en la materia tanto en la esfera nacional como en la internacional, aún quedan pendientes aspectos importantes e imprescindibles en los que trabajar.

No obstante, procede remarcar que los retos que se plantean hoy en día no son sino el resultado del loable proceso de adaptación que se ha llevado a cabo, y es que, evidentemente, cuestiones como el perfeccionamiento de la normativa o la asunción de la plena interoperabilidad únicamente pueden configurarse como necesidades tras la incorporación de los elementos de tecnificación necesarios y una importante labor de acomodación normativa.

Así pues, el paradigma para la definitiva instauración de la e-Administración precisa de la actuación conjunta de todos los niveles administrativos, por lo que debe trabajarse para hacer de la coordinación, la cooperación, la interconexión y la creación de la denominada «ventanilla única» una reali-

dad. Asimismo, no hay que olvidar la interoperabilidad, la homogenización y la compatibilidad técnica necesaria tanto para el buen funcionamiento de la Administración como para facilitar la actuación ciudadana, punto en el que, como se ha señalado, la seria apuesta por el software libre aflora como una de las medidas más idóneas.

Finalmente, y sin dejar de seguir avanzando en la incorporación de las TIC de última generación en todas las administraciones y en la consecución de la plena inclusión digital, conviene destacar también la importancia que, dentro del sistema tributario, tiene la adecuada prestación de los deberes administrativos de información y asistencia, la cual, además de los pertinentes ajustes normativos para garantizar la eficacia de estos, requiere el aprovechamiento de todo el potencial de las herramientas informáticas y electrónicas electrónicas a la hora de gestionar el ingente volumen de información que obra en poder de la Administración. Y en este punto no hay que olvidar, por último, los múltiples beneficios de generalizar las diferentes actuaciones y, esencialmente, de la que es, sin duda, la más relevante (la confección de autoliquidaciones por parte de la Administración).

## Bibliografía

- BAUZÁ MARTORELL, F. J. (2003). *Procedimiento administrativo electrónico*. Granada: Comares.
- CERRILLO MARTÍNEZ, A. (2008). «Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración electrónica». 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*. Pamplona: Aranzadi.
- CERRILLO MARTÍNEZ, A. (2010). «La difusión de información pública a través de medios electrónicos: claroscuros de la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos». En: *Administración electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- CRIADO, J. I. (2004). *Construyendo la e-Administración Local*. Madrid: EuroGestión Pública.
- DELGADO GARCÍA, A. M.; OLIVER CUELLO, R. (2006). «Administración tributaria electrónica y software libre». *Revista de Información Fiscal*, nº 75.
- DELGADO GARCÍA, A. M.; OLIVER CUELLO, R. (2006). «Principales aplicaciones de Internet en la Administración Tributaria». *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, nº 2.
- DELGADO GARCÍA, A. M.; OLIVER CUELLO, R. (2004). *El deber de información y asistencia a los obligados tributarios*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- MAS, O.; PALOMO, L.; CARRERAS, R.; FABRA, E.; GENOVÉ, F. (2004). «El "software" libre, el último tren de la emancipación tecnológica». *Coneixement i Societat, Revista d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació*, nº 5.
- OLIVER CUELLO, R. (2011). «La sede electrónica de la Agencia Estatal de Administración Tributaria». *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, nº 12.
- PÉREZ ROYO, F. (2002). *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*. Madrid: Civitas.

ROVIRA FERRER, I. (2011). «La regulación como la clave de la eficacia de los deberes de información y la asistencia de la Administración tributaria: modificaciones normativas necesarias». *Crónica Tributaria*, nº 139.

SÁNCHEZ FIGUEROA, J. C. (2006). «Evaluación del nivel de desarrollo del gobierno digital en el ámbito autonómico y local». *CIE*, nº 197.

VALERO TORRIJOS, J.; SÁNCHEZ MARTÍNEZ, D. (2007). «Protección de datos personales, DNI-e y prestación de servicios de certificación: ¿un obstáculo para la e-Administración?». *Datospersonales.org*, nº 25.

### Cita recomendada

ROVIRA FERRER, Irene (2014). «La Administración tributaria electrónica: retos aún pendientes para su definitivo asentamiento». En: Ana María DELGADO GARCÍA (coord.). «Tributos en la sociedad de la información» [monográfico en línea]. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*. Número 18, pág. 72-81. UOC. [Fecha de consulta: dd/mm/aa]

<<http://journals.uoc.edu/index.php/idp/article/view/n18-rovira/n18-rovira-es>>

<<http://dx.doi.org/10.7238/idp.v0i18.2205>>



Los textos publicados en esta revista están -si no se indica lo contrario- bajo una licencia Reconocimiento-Sin obras derivadas 3.0 España de Creative Commons. Puede copiarlos, distribuirlos y comunicarlos públicamente siempre que cite a su autor y la revista y la institución que los publica (IDP. Revista de Internet, Derecho y Política; UOC); no haga con ellos obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/es/deed.es>.

### Sobre la autora

Irene Rovira Ferrer

[iroviraf@uoc.edu](mailto:iroviraf@uoc.edu)

Profesora de Derecho Financiero y Tributario

Estudios de Derecho y Ciencia Política

UOC

Barcelona Growth Centre

Roc Boronat, 117

08018 Barcelona