

LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA AUTOMATIZADA. ALGUNAS EXPERIENCIAS EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO

Ana María Delgado García *

Rafael Oliver Cuello **

Sumario

1. La Administración electrónica tributaria
2. La Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos
3. La actuación administrativa automatizada
4. La informática decisional en el ámbito tributario

* Ana María Delgado García, profesora de derecho financiero y tributario de la Universitat Oberta de Catalunya.

** Rafael Oliver Cuello, profesor de derecho financiero y tributario de la Universitat Pompeu Fabra.

1. La Administración electrónica tributaria

No basta con dotar de ordenadores a las Administraciones públicas para obtener lo que, en realidad, es un verdadero nuevo modo de administrar, al que se denomina *e-government*. A este respecto, afirma acertadamente Arena¹ que si se quiere que esta nueva forma de Administración pueda producir todos sus efectos es necesario ser conscientes de que su consagración plena implica afrontar algunos de los problemas de fondo, teóricos y prácticos, que afectan a las relaciones entre Administraciones públicas y ciudadanos.

Una de las características más significativas de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) consiste, de hecho, en hacer posible una amplísima compartición de las informaciones entre una multiplicidad de sujetos públicos y privados, lo que determina la radical entrada en crisis de los modelos organizativos fundados en la separación entre lo público y lo privado y en la sectorialización de los flujos informativos.

Para materializar todas las notables potencialidades del *e-government* es necesaria, por lo tanto, una visión de conjunto de la Administración, dentro de la cual se inserten y articulen cada una de las intervenciones técnicas constitutivas de esa política de actuación administrativa que denominamos *e-government* y que consiste en el uso, “en sustitución de los instrumentos tradicionalmente utilizados, de las TIC en la acción de gobierno y en la actividad administrativa, con la finalidad de optimizar, a través de una mejor circulación de las informaciones, las relaciones internas y externas de los aparatos administrativos y de mejorar, a través de una mayor rapidez y flexibilidad en su prestación, la oferta de servicios a los ciudadanos”.²

En efecto, las TIC están modificando las maneras de vivir y de relacionarse las personas, la manera de aprender y la propia manera de gobernar. El desarrollo tecnológico de los últimos años y el que se aproxima, pone al conocimiento en el centro de todas las actividades de las personas y de las organizaciones. Las TIC se están incorporando progresivamente en las actividades gubernamentales, como señalan LÓPEZ CAMPS y GADEA, no tan sólo para mejorar las relaciones entre las Administraciones públicas y los ciudadanos, sino para desarrollar proyectos de mejora de la calidad de la democracia. Los progresos tecnológicos, aún incipientes en su incorporación en la esfera pública, provocarán notables cambios en el propio sentido del gobierno.³

Lo cierto es que el sector público, en Europa, en la actualidad, se halla en un momento trascendental, pues se enfrenta a importantes retos económicos y sociales, a mutaciones

¹ ARENA, Gregorio: *E-Government y nuevos modelos de Administración*, Revista de Administración Pública, nº 163, 2004, pág. 413.

² ARENA, Gregorio: *E-Government y nuevos modelos de Administración*, cit., pág. 414, que, a su vez, cita a BOMBARDELLI, M.: *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, 2002, pág. 292.

³ LÓPEZ CAMPS, Jordi; GADEA CARRERA, Albert: *Una nueva Administración pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2001, pág. 23.

institucionales y al profundo impacto de las nuevas tecnologías.⁴ En el seno del sector público, las Administraciones públicas tienen el reto de mejorar su eficiencia, su productividad y la calidad de sus servicios. Y para ello cuentan con unos recursos económicos y humanos que se demuestran claramente insuficientes.

Las tecnologías de la información y las comunicaciones pueden ayudar a las Administraciones públicas a hacer frente a tales retos. Sin embargo, el énfasis no debe ponerse exclusivamente en tales tecnologías, sino en su utilización combinada con los cambios organizativos y con nuevas aptitudes encaminadas a mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y las políticas públicas.

En este sentido, la denominada Administración electrónica constituye la modernización de los procesos administrativos basada en las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones en el marco más general de la llamada sociedad de la información. Su objetivo consiste en prestar servicios públicos de mejor calidad, reducir los tiempos de espera, mejorar la eficacia en el uso de los fondos, aumentar la productividad y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

Aunque el concepto es relativamente nuevo, como pone de relieve ZATARAÍN,⁵ en realidad “no hemos dejado de hacer Administración electrónica en los últimos diez o quince años, gracias al desarrollo constante en la aplicación de las tecnologías de la información a las actividades de las Administraciones públicas, que a mediados de los noventa habían alcanzado ya un nivel perfectamente comparable al del sector servicios en su conjunto. En realidad, Administración electrónica, y de la mejor, aunque no la llamáramos así, es la que hizo en su día la Tesorería de la Seguridad Social cuando, potenciando su infraestructura informática y de comunicaciones y desarrollando sistemas adecuados, pudo reducir de varias semanas a pocos días el tiempo que un jubilado debía esperar para cobrar su primera pensión. O implantando el sistema RED, gracias al cual las empresas pudieron remitir por vía telemática los boletines de cotización mensuales de millones de trabajadores. Y toda una serie de buenas prácticas como éstas que podrían citarse en el ámbito de diferentes Departamentos y sectores”. Entre ellas, destacan, por su carácter pionero, las llevadas a cabo en el ámbito tributario.

Quizá el hecho diferencial que nos permite hablar de Administración electrónica con plena propiedad en nuestro país es, según esta autora, la confluencia de una base jurídica que “legaliza” el procedimiento y el documento electrónico, informático o telemático (cuya primera expresión, en una norma de ámbito general, se produce por medio de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo Común) y la existencia de una sofisticada red de datos (Internet) que, en torno a

⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 26 de septiembre de 2003, sobre *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*. COM (2003) 567 final. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l24226b.htm>

⁵ ZATARAÍN DEL VALLE, Reyes: *Recepción jurídica de la Administración electrónica en España. Estrategias para su desarrollo*, en “Administración electrónica y procedimiento administrativo”, Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía, Madrid, 2004, págs. 73 y ss.

1996, alcanza ya a una importante proporción de ciudadanos y permite trasladar hasta sus domicilios y empresas la posibilidad de interacción con las Administraciones.

Interesa también señalar el momento en que las instituciones comunitarias europeas hacen suyo el concepto y lo integran como eje fundamental de su política de construcción de la sociedad de la información y del conocimiento. Esto ocurre con el lanzamiento del programa *e-Europe 2002*, aprobado por el Consejo de la Unión, celebrado en Lisboa el 23 y 24 de marzo de 2000 y sobre el cual se decidió un Plan de Acción en la Cumbre de Santa María de Feira, el mes de junio de ese mismo año.

La Administración electrónica, como apunta Vizcaíno,⁶ no tiene un significado distinto en el ámbito tributario que en el resto de sectores. Las técnicas utilizadas son las mismas al igual que la finalidad que se pretende. Lo que sí es cierto es que la Administración tributaria ha sido particularmente activa en el largo y complicado proceso de aplicación de las TIC a su actividad. En cuanto a la Administración electrónica tributaria, es importante el avance que supuso la disposición final quinta de la Ley 66/1997, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, que autorizó al Ministro de Economía y Hacienda para determinar mediante Orden los supuestos y condiciones en que las grandes empresas habrían de cumplir sus obligaciones tributarias de carácter formal por medios telemáticos, lo que se desarrolló por la Orden de 29 de junio de 1998.⁷

La presentación por vía telemática se había previsto, inicialmente, con carácter voluntario. Constituye, a nuestro juicio, un punto de inflexión en el proceso de desarrollo de la Administración electrónica, la posibilidad de que, con carácter general en relación a ciertas entidades, personas u organizaciones, la presentación por vía telemática de solicitudes o comunicaciones a la Administración del Estado y sus organismos públicos sea obligatoria.⁸

⁶ VIZCAÍNO CALDERÓN, Miguel: *La Administración tributaria electrónica en la nueva Ley General Tributaria*, en "Estudios sobre la nueva Ley General Tributaria", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2004, págs. 575 y ss.

⁷ Más adelante, al amparo de la habilitación contenida en el art. 79.5 de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del IRPF, y de lo previsto en el art. 59.3 RD 214/1999, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de dicho tributo, se dictó la Orden de 13 de abril de 1999, sobre presentación por vía telemática de declaraciones del IRPF, en la que se utiliza por primera vez la firma digital en los procedimientos tributarios. Posteriormente, han sido muy numerosas las disposiciones que han habilitado la utilización de procedimientos telemáticos para la presentación de declaraciones en numerosos impuestos, así como el pago electrónico correspondiente. Véase al respecto, DELGADO GARCÍA, Ana María y OLIVER CUELLO, Rafael: *Las declaraciones tributarias telemáticas*, Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública, nº 259, 2001, págs. 185 y ss.

⁸ La Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, añade una nueva disposición, la decimoctava, a la LRJPAC, en la que se establece que la presentación de solicitudes y comunicaciones, así como de la documentación complementaria exigida, por las empresas que agrupen a más de cien trabajadores o tengan la condición de gran empresa a efectos del IVA, así como por cualquier institución o entidad de derecho público, deberá realizarse necesariamente por medios telemáticos en aquellos supuestos y condiciones que se determinen por Orden del titular del Ministerio correspondiente. Igualmente, se establece una norma similar en relación con las personas físicas, organizaciones y asociaciones, no contempladas en el supuesto anterior, pertenecientes a colectivos o sectores que ordinariamente hagan uso de este tipo de técnicas y medios en el desarrollo de su actividad normal. La Orden que se dicte, además de las especificaciones anteriores, deberá, adicionalmente, acreditar que la obligación de utilizar medios telemáticos no implica restricción o discriminación alguna para los integrantes del sector o colectivo de que se trata. Véase, en relación con la voluntariedad u obligatoriedad del uso de las TIC en las relaciones con la Administración tributaria, DELGADO GARCÍA, Ana María y OLIVER CUELLO, Rafael: *Las tecnologías informáticas y telemáticas en la nueva LGT*, Revista Española de Derecho Financiero, Civitas, nº 125, 2005, págs. 47 y ss.

En este contexto, también tiene suma importancia regular los supuestos en que terceras personas pueden ayudar a los ciudadanos en sus relaciones telemáticas con la Administración. En el ámbito tributario, destaca el régimen de la representación y la colaboración social en la gestión tributaria, por lo que se refiere a la presentación telemática de declaraciones, comunicaciones y otros documentos tributarios que deban tramitarse por la Agencia Tributaria, regulado por el Real Decreto 1377/2002 y al que se refiere también el art. 92.4 de la Ley General Tributaria.⁹

En cualquier caso, una de las principales cuestiones que se plantean como cruciales para el desarrollo efectivo de los planes de Administración electrónica, en general, es promover y facilitar el acceso generalizado de todos los ciudadanos a las TIC. El número de españoles que utilizan el ordenador se incrementa progresivamente, pero el avance no resulta suficiente para alcanzar una cifra significativa. Las estadísticas reflejan una situación si no alarmante, sí especialmente delicada, porque pone de manifiesto la ineficacia de las políticas públicas de promoción de la sociedad de la información emprendidas por los poderes públicos españoles hasta el momento.¹⁰

Por último, debe señalarse que tales relaciones telemáticas entre ciudadano y Administración deben gozar de un marco jurídico que garantice el correcto uso de dichas tecnologías, con el fin de facilitar el acercamiento de la Administración al ciudadano. Dicho marco jurídico se encuentra, en la actualidad, definido en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP).

2. La Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos

La finalidad de la mencionada Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos es la de promover el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en las relaciones entre la Administración pública y los ciudadanos. En este sentido, se indica en su Exposición de Motivos que “una Administración a la altura de los tiempos en que actúa tiene que acompañar y promover en beneficio de los ciudadanos el uso de las comunicaciones electrónicas”. Y añade que los ciudadanos “han de ser los primeros y principales beneficiarios del salto, impensable hace sólo unas décadas, que se ha producido en el campo de la tecnología

⁹ Respecto a este tema, véase DELGADO GARCÍA, Ana María y OLIVER CUELLO, Rafael: *La colaboración social en la gestión tributaria telemática*, Revista de Información Fiscal, Lex Nova, nº 59, 2003, págs. 11 y ss.

¹⁰ Véanse los datos estadísticos proporcionados en PINTO MOLINA, María; GÓMEZ CAMARERO, Carmen: *La ciberadministración española en la sociedad de la información: retos y perspectivas*, Ediciones Trea, Gijón, 2004, pág. 181. Reclaman, pues, estas autoras “la adopción de un compromiso político, acorde con la realidad, que impida la creación de desequilibrios, no sólo basados en el conocimiento tecnológico, sino también desigualdades de carácter social y económico, que continúen reproduciendo y aumentando la fractura social y económica ya existente en nuestra sociedad”.

de la información y las comunicaciones electrónicas”. Si bien, no hay que olvidar que a quien reporta más ventajas la utilización de las TIC es a la propia Administración pública.¹¹

En efecto, parecen claras las ventajas que para el legislador posee la utilización de las TIC en este terreno. Así, se señala la Exposición de Motivos que “en todo caso, esas primeras barreras en las relaciones con la Administración —la distancia a la que hay que desplazarse y el tiempo que es preciso dedicar— hoy día no tienen razón de ser. Las tecnologías de la información y las comunicaciones hacen posible acercar la Administración hasta la sala de estar de los ciudadanos o hasta las oficinas y despachos de las empresas y profesionales. Les permiten relacionarse con ella sin colas ni esperas. E incluso recibir servicios e informaciones ajenos a actividades de intervención administrativa o autorización; informaciones y servicios no relacionados con actuaciones limitadoras, sino al contrario ampliadoras de sus posibilidades”.

En esas condiciones, según comenta el legislador, permiten también a los ciudadanos ver a la Administración como una entidad a su servicio y no como una burocracia pesada que empieza por exigir, siempre y para empezar, el sacrificio del tiempo y del desplazamiento que impone el espacio que separa el domicilio de los ciudadanos y empresas de las oficinas públicas.

Pero, además de eso, concluye la Exposición de Motivos, “las nuevas tecnologías de la información facilitan, sobre todo, el acceso a los servicios públicos a aquellas personas que antes tenían grandes dificultades para llegar a las oficinas públicas, por motivos de localización geográfica, de condiciones físicas de movilidad u otros condicionantes, y que ahora se pueden superar por el empleo de las nuevas tecnologías. Se da así un paso trascendental para facilitar, en igualdad de condiciones, la plena integración de estas personas en la vida pública, social, laboral y cultural”.

En cualquier caso, el fundamento de esta norma hay que buscarlo en el principio de eficacia de la actuación administrativa. Así lo expresa la Exposición de Motivos, al señalar que “al servicio, pues, del ciudadano, la Administración queda obligada a transformarse en una Administración regida por el principio de eficacia que proclama el artículo 103 de nuestra Constitución”.

3. La actuación administrativa automatizada

En este contexto de implantación y desarrollo de la Administración electrónica, adquieren suma importancia los procesos de toma de decisiones en los que interviene de una forma trascendental la informática. Es lo que se denomina por algunos autores como informática decisional, o, lo que es lo mismo, la sustitución de la inteligencia humana por la inteligencia artificial (una aplicación informática) en la toma de decisiones administrativas, y que se regula, por primera vez en un texto legal de estas características, en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General

¹¹ Para un análisis más detallado de la mencionada Ley y su aplicación en materia tributaria, véase DELGADO GARCÍA, Ana María y OLIVER CUELLO, Rafael: *Proyecto de ley para el acceso electrónico de los ciudadanos a las administraciones públicas: incidencia en el ámbito tributario*, Revista Técnica Tributaria, nº 76, 2007.

Tributaria (LGT). Fenómeno que ya viene siendo aplicado desde hace tiempo en otros ámbitos privados, como, por ejemplo, en las operaciones bursátiles de transmisión de valores en los mercados secundarios.

En este contexto, la citada Ley 11/2007, en sus arts. 38 y 39, extiende dicha previsión normativa al ámbito de las Administraciones públicas, en general. Así, el art. 38 LAECSP, en su primer apartado, determina que la resolución de un procedimiento utilizando medios electrónicos garantizará la identidad del órgano competente mediante el empleo de alguno de los instrumentos previstos en la propia norma; y, en su segundo apartado, señala que podrán adoptarse y notificarse resoluciones de forma automatizada en aquellos procedimientos en los que así esté previsto.

De forma que, en caso de actuación automatizada, según dispone el art. 39 LAECSP, “deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación”.

A estos efectos, hay que entender por “actuación administrativa automatizada”, según las definiciones que incorpora la Ley, aquella “producida por un sistema de información adecuadamente programado sin necesidad de intervención de una persona física en cada caso singular. Incluye la producción de actos de trámite o resolutorios de procedimientos, así como de meros actos de comunicación”.

Por lo tanto, aquí no se trata simplemente de tramitar un procedimiento administrativo por medios telemáticos, sino que se da un paso más allá, ya que las posibilidades de las tecnologías de la información y la comunicación son amplias, permitiendo que la resolución de dicho procedimiento sea adoptada por una aplicación informática. Lo cual merece un juicio positivo, ya que se han de aprovechar todas las posibilidades que ofrecen este tipo de tecnologías y, si puede tramitarse de forma prácticamente total un procedimiento por medios telemáticos, no debe haber inconveniente en admitir que la resolución del mismo la efectúe una aplicación informática. De esta manera, la celeridad en la toma de decisiones es considerable, por lo que, en nuestra opinión, es previsible que en un futuro inmediato aumenten los supuestos de aplicación de la informática decisional en la Administración tributaria. Ahora bien, es importante establecer las garantías y los límites que han de rodear a este tipo de actuaciones.

En este sentido, este tema, como señala VALERO,¹² puede poner en tela de juicio la teoría administrativa del órgano, pues, según prevé el art. 53.1 LRJPAC, el hecho de que los actos administrativos estén dictados por el órgano competente se convierte en requisito de validez de los mismos.¹³ Por ello, cuando es una aplicación informática exclusivamente quien decide, es

¹² VALERO TORRIJOS, J.: *El régimen jurídico de la e-Administración*, Comares, Granada, 2004, pág. 28.

¹³ Al respecto, señala SANTAMARÍA que “la estructura primaria y tangible del órgano se encuentra en su titular: esto es, en la persona física a la que se confiere el ejercicio de un determinado haz de funciones públicas, que constituyen el acervo competencial de aquél”, pero es “el otorgamiento de la titularidad de esas funciones lo que pone en marcha el mecanismo de la imputación: la voluntad y los actos de dicha persona devienen en voluntad y actos del ente público en la medida en que desarrolla las funciones de que ha sido investido”. (SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *La teoría del órgano administrativo*, Revista Española de Derecho Administrativo, n° 40-41, 1984, págs. 57 y 58).

decir, quien dicta un acto administrativo, ¿afecta a la validez del propio acto? Las posiciones doctrinales están encontradas al respecto.

Entiende PARADA que la respuesta a este interrogante ha de ser negativa ya que “los actos administrativos son manifestaciones de voluntad y las máquinas, al no tenerla, carecen de posibilidad de producir actos jurídicos y lo que reflejan no es más que el resultado de los datos y programas que se introducen en ellas, por lo que la producción jurídica sigue estando referida a los funcionarios y autoridades que se sirven de aquéllas”.¹⁴

Si bien es verdad que las aplicaciones informáticas carecen de voluntad propia, ya que son el resultado de datos y programas, ello no obsta para considerar válidos los actos producidos de esta manera, respetando los requisitos que exige la normativa legal relativos a la identificación de los órganos competentes para la programación y supervisión del sistema de información y, por otro lado, de los órganos competentes para resolver los recursos que puedan interponerse, para garantizar el derecho a la defensa de los ciudadanos.¹⁵ Pues, a nuestro juicio, es posible entender la imputación del acto dictado a los órganos competentes para la programación y supervisión del funcionamiento de los sistemas de información empleados.

4. La informática decisional en el ámbito tributario

El ámbito tributario ha sido pionero en el reconocimiento legal de la informática decisional, tal como se ha señalado. En efecto, el art. 100.2 LGT declara que “tendrá la consideración de resolución la contestación efectuada de forma automatizada por la Administración tributaria en aquellos procedimientos en que esté prevista esta forma de terminación”.

A nuestro juicio, es positivo que en la LGT se realice una mención específica a la informática decisional. Este art. 100.2 LGT debe ponerse en relación con el art. 96.3 de la propia LGT, que dispone que “los procedimientos y actuaciones en los que se utilicen técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos garantizarán la identificación de la Administración tributaria actuante y el ejercicio de su competencia. Además, cuando la Administración tributaria actúe de forma automatizada se garantizará la identificación de los órganos competentes para la programación y supervisión del sistema de información y de los órganos competentes para resolver los recursos que puedan interponerse”. En este último precepto de la LGT, a diferencia de lo que establece el art. 45.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

¹⁴ PARADA, R.: *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Marcial Pons, Madrid, 1999, pág. 194.

¹⁵ Para DORREGO y GUTIÉRREZ, la garantía de la identificación y el ejercicio de la competencia del órgano que la ejerce que se contiene en el art. 45.3 de la Ley 30/1992, “constituye una cautela para que el uso de las nuevas tecnologías no permita eludir el mandato del artículo 12 de la Ley 30/1992 de que, como regla, la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia”. (DORREGO DE CARLOS, A. y GUTIÉRREZ VICÉN, C.: *Disposiciones y actos administrativos*, en “Administraciones Públicas y ciudadanos”, Praxis, Barcelona, 1993, pág. 480).

(LRJPAC), se realiza una mención específica de la “actuación de forma automatizada” de la Administración tributaria.

De forma que, en aquellos procedimientos y actuaciones que utilicen los medios informáticos y telemáticos como mero instrumento de gestión o de comunicación de las partes, pero en los que tales técnicas no hayan desempeñado un papel decisonal, debe identificarse la Administración tributaria actuante y el ejercicio de su competencia, sin especificar necesariamente un órgano. Por ejemplo, el recibo de la presentación telemática de una declaración tributaria lo expide la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sin especificar un órgano concreto de la misma.

Ahora bien, en aquellos procedimientos o actuaciones que se hayan desarrollado de forma automatizada por parte de la Administración tributaria, es decir, cuando se ha empleado un programa informático para la toma de decisiones, no basta con identificar a la Administración tributaria actuante y el ejercicio de su competencia, sino que, además, se debe identificar al órgano competente para la programación y supervisión del sistema de información, así como al órgano competente para resolver los recursos que puedan interponerse. Por ejemplo, la resolución de los aplazamientos de menor cuantía.¹⁶

En definitiva, como hemos dicho, en esta LGT en la que en muchas ocasiones no se ha tenido la valentía de eliminar de su texto viejas y anacrónicas normas que no tienen hoy ningún sentido, en cambio, se incorporan destellos de modernidad, regulando algunos aspectos de la realidad social (como la informática decisonal) que van a ser muy frecuentes y que demandan una respuesta jurídica coherente. En este caso, pues, la LGT ha respondido a su cometido.

Para CERVANTES y otros, el art. 100.2 LGT incluye una novedad de importante calado, no ya para el Derecho Tributario sino para el conjunto del Derecho Administrativo, a saber, la posibilidad de terminación automatizada de los procedimientos, que supone una quiebra en el concepto tradicional de acto administrativo como instrumento que encierra una manifestación de voluntad, conocimiento o juicio del órgano administrativo, ya sea expresa, tácita o presunta. El citado art. 100.2 LGT, según estos autores, inaugura una nueva dimensión en el Derecho, que sólo parece admisible si ello no supone deterioro alguno de las garantías de los contribuyentes y de los fines que la Administración está llamada a cumplir.

La novedosa figura de lo que se denomina informática decisonal está pensada, en su opinión, para procedimientos sencillos, donde el sentido de la resolución viene necesariamente determinado por la aplicación concreta o automática de unos parámetros o condiciones previamente delimitados por el órgano administrativo competente, sin margen de desvío alguno

¹⁶ Véanse, en relación con este tema, los comentarios efectuados en CERVANTES, C.J.; DE DIEGO, R.; MEJÍAS, M.; MESTRE, E.; PLAZA, A.; RUIZ, E.: *Guía de la Ley General Tributaria*, Ciss, Valencia, 2004. Estos autores citan algunos ejemplos más de aplicación de la informática decisonal en el ámbito tributario: el levante aduanero en el caso de mercancías clasificadas en el canal verde y algunos supuestos de diligencias de embargos de cuentas bancarias. Además, señalan estos autores, en relación con el deber de identificar tanto al órgano competente para la programación y supervisión del sistema de información como al órgano competente para resolver los recursos, que “ambos órganos no tienen porqué ser coincidentes, de tal forma que sería posible que la competencia de los órganos de programación fuese de carácter general, mientras que la de los encargados de la resolución de los posibles recursos que se interpusiesen fuese periférica. Por ejemplo, en el supuesto de aplicación de estos procedimientos a la concesión de aplazamientos y fraccionamientos de deudas de pequeña cuantía, un recurso de reposición contra la denegación de un aplazamiento de menor cuantía podría ser resuelto por el Administrador o por el Jefe de la Dependencia de Recaudación competente según el domicilio fiscal del solicitante”.

respecto a lo que hubiese sido el acto administrativo expresamente dictado por dicho órgano. Podría encajar en esta forma de tramitar y terminar los procedimientos, por ejemplo, una solicitud de aplazamiento de menor cuantía, donde la única comprobación programada sea la del importe solicitado.

En cualquier caso, a juicio de estos autores, deben contemplarse medidas suficientes que garanticen que en ningún supuesto la respuesta automatizada suplante la voluntad administrativa que se hubiese producido en otro caso y se salvaguarden adecuadamente los derechos de los contribuyentes. Para ello, indican estos autores que el art. 100.2 LGT debe ponerse en conexión con lo dispuesto en el art. 96.3 LGT, en cuanto a la identificación el órgano actuante en estos casos, así como de los órganos responsables de los criterios que determinan la programación y de la resolución de los correspondientes recursos.

Este último aspecto no debe pasar inadvertido, ya que la generalización de actuaciones de los particulares a través de Internet hace que las relaciones se produzcan directa y globalmente con la Administración, sin intervención de un órgano territorial o funcional específico, lo que puede hacer necesario el establecimiento de normas especiales, por ejemplo, en materia de recursos, presumiendo que la actuación automática es imputable a un determinado órgano administrativo.¹⁷

En nuestra opinión, un buen ejemplo de informática decisional se puede encontrar en la introducción de filtros o parámetros de detección de discrepancias o irregularidades en la Base de Datos Consolidada de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Dichos filtros o parámetros detectan, por ejemplo, un error aritmético, una incoherencia en la propia declaración o una discrepancia entre los datos consignados y los obrantes en la propia base de datos obtenidos de declaraciones de terceros. El programa informático aconseja entonces realizar, por ejemplo, una verificación de datos o una comprobación limitada. Se trata, pues, de herramientas informáticas de apoyo a la decisión.

El último eslabón en el procedimiento informatizado consiste en el acto resolutorio automatizado. No obstante, resulta imprecisa la frontera entre los actos resolutorios automatizados y la gestión masiva de actos tributarios. Estos últimos son frecuentes en un sistema tributario como el nuestro, caracterizado, precisamente, por esta nota de gestión de masa de los tributos. Por ejemplo, las liquidaciones provisionales fruto de los procedimientos de verificación de datos.

Ahora bien, las previsiones contenidas en el art. 96.3 LGT y en el art. 100.2 LGT van referidas, en nuestra opinión, a aquellos supuestos en que el acto resolutorio del procedimiento tiene carácter automatizado, y no simplemente a los casos en que “la Administración Tributaria actúe de forma automatizada”. Pues esta última expresión del art. 96.3 LGT es mucho más amplia y, como se ha señalado, es muy frecuente que la Administración Tributaria utilice herramientas informáticas de apoyo a la decisión, que no implican la emisión automatizada de un acto administrativo.

¹⁷ CERVANTES, C.J.; DE DIEGO, R.; MEJÍAS, M.; MESTRE, E.; PLAZA, A.; RUIZ, E.: *Guía de la Ley General Tributaria*, cit., págs. 228 y 229.

Ante la ambigüedad de la terminología empleada por la LGT y el previsible aumento del empleo de la informática decisional por parte de la Administración Tributaria, sería conveniente, a nuestro juicio, que se produjera un desarrollo reglamentario en el que se clarificara en qué casos nos encontramos ante una actuación automatizada de la Administración Tributaria que requiera la identificación de los órganos a los que se refiere el art. 96.3 LGT. Igualmente, debería quedar claro en qué casos está prevista la “contestación efectuada de forma automatizada por la Administración Tributaria” como forma de terminación del procedimiento, tal como prevé el art. 100.2 LGT.

Por último, consideramos que la finalidad garantista del art. 96.3 LGT debería, a nuestro juicio, quedar reforzada mediante la información clara y precisa al obligado tributario en el propio acto administrativo de su condición de acto automatizado. Es decir, sería conveniente que, además de las menciones de los órganos competentes a las que se refiere el art. 96.3 LGT, todo acto automatizado se identificara claramente como tal, para que el obligado tributario tenga conocimiento de dicha circunstancia.

Finalmente, hay que mencionar que, lamentablemente, la regulación que se contiene sobre este tema en el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de Gestión e Inspección (PRGIT) no aporta la claridad que sería necesaria en esta materia.

El art. 86.1 PRGIT establece que, en caso de actuación automatizada, “deberá establecerse previamente, de acuerdo con las normas generales sobre competencia, el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad del sistema de información. Asimismo, se indicará el órgano de debe ser considerado autor a efectos de impugnación”.

Y el art. 87 PRGIT determina que en los supuestos de actuación automatizada, las aplicaciones informáticas habrán de ser previamente aprobadas mediante resolución del órgano que debe ser considerado autor a efectos de la impugnación de los correspondientes actos administrativos. Los interesados podrán conocer la relación de dichas aplicaciones mediante consulta en la web de la Administración tributaria correspondiente.

Bibliografía

ARENA, Gregorio: *E-Government y nuevos modelos de Administración*, Revista de Administración Pública, nº 163, 2004.

BOMBARDELLI, M.: *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, 2002.

CERVANTES, C.J.; DE DIEGO, R.; MEJÍAS, M.; MESTRE, E.; PLAZA, A.; RUIZ, E.: *Guía de la Ley General Tributaria*, Ciss, Valencia, 2004.

DELGADO GARCÍA, Ana María y OLIVER CUELLO, Rafael: *Las declaraciones tributarias telemáticas*, Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública, nº 259, 2001.

DELGADO GARCÍA, Ana María y OLIVER CUELLO, Rafael: *La colaboración social en la gestión tributaria telemática*, Revista de Información Fiscal, Lex Nova, nº 59, 2003.

DELGADO GARCÍA, Ana María y OLIVER CUELLO, Rafael: *Las tecnologías informáticas y telemáticas en la nueva LGT*, Revista Española de Derecho Financiero, Civitas, nº 125, 2005.

DELGADO GARCÍA, Ana María y OLIVER CUELLO, Rafael: *Proyecto de ley para el acceso electrónico de los ciudadanos a las administraciones públicas: incidencia en el ámbito tributario*, Revista Técnica Tributaria, nº 76, 2007.

DORREGO DE CARLOS, A. y GUTIÉRREZ VICÉN, C.: *Disposiciones y actos administrativos*, en “Administraciones Públicas y ciudadanos”, Praxis, Barcelona, 1993.

LÓPEZ CAMPS, Jordi; GADEA CARRERA, Albert: *Una nueva Administración pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2001.

PARADA, R.: *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Marcial Pons, Madrid, 1999.

PINTO MOLINA, María; GÓMEZ CAMARERO, Carmen: *La ciberadministración española en la sociedad de la información: retos y perspectivas*, Ediciones Trea, Gijón, 2004.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *La teoría del órgano administrativo*, Revista Española de Derecho Administrativo, nº 40-41, 1984.

VALERO TORRIJOS, J.: *El régimen jurídico de la e-Administración*, Comares, Granada, 2004.

VIZCAÍNO CALDERÓN, Miguel: *La Administración tributaria electrónica en la nueva Ley General Tributaria*, en “Estudios sobre la nueva Ley General Tributaria”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2004.

ZATARAÍN DEL VALLE, Reyes: *Recepción jurídica de la Administración electrónica en España. Estrategias para su desarrollo*, en “Administración electrónica y procedimiento administrativo”, Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía, Madrid, 2004.