



Resolución 2016R-758-15 del Ararteko, de 4 de abril de 2016, por la que se recomienda al Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Álava que adopte medidas que garanticen un acceso electrónico neutral a la aplicación para la presentación telemática de la autodeclaración de la renta.

Antecedentes

1. Un contribuyente, que tributa en concepto de IRPF en el Territorio Histórico de Álava, expresó durante la campaña de la renta del ejercicio 2014, su disconformidad con la actuación seguida por la Hacienda Foral alavesa, ya que en la aplicación para la presentación telemática de la autodeclaración de la renta sólo se había implementado la tecnología Microsoft (Windows y Explorer). Manifestaba el afectado que la aplicación así configurada no resultaba compatible con la utilización por parte de las personas contribuyentes de otras tecnologías, ya fuesen éstas libres o de pago.

El promotor de la queja incidía en que, al implantar la Hacienda Foral esa tecnología se estaba obligando a los contribuyentes a adquirir un producto concreto, que tenía un coste en el mercado de unos 120 €, para tener acceso a una herramienta necesaria en la presentación telemática de la declaración de la renta.

El reclamante consideraba que debería poder dirigirse a las administraciones públicas por vías telemáticas sin que le fuese impuesta, de facto o explícitamente, ningún tipo de tecnología específica.

2. En nuestra petición de informe al Departamento de Hacienda, Finanzas y Presupuestos de la Diputación Foral de Álava avanzamos que, a nuestro juicio, el principio de neutralidad, recogido en el art. 4 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, debía presidir la actuación de todas las administraciones públicas y en ese sentido, las Haciendas Forales tenían que priorizar la utilización de estándares abiertos, esto es, de estándares públicos, cuya utilización se encontrase disponible de manera gratuita o a un coste que no constituyese una dificultad de acceso, y cuyo uso y aplicación no estuviese condicionado al pago de un derecho de propiedad intelectual o industrial.
3. En su respuesta, el Departamento de Hacienda, Finanzas y Presupuestos de la Diputación Foral de Álava ha admitido que: *"el principio de neutralidad tecnológica reconocido en la letra i) del art. 4 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, es de aplicación en aquellos servicios telemáticos que las Administraciones Públicas deben prestar a la ciudadanía en general y, por tanto, exigible a la presentación telemática de declaraciones tributarias."*





Igualmente, en su respuesta la Hacienda Foral de Álava ha reconocido que *“Nos consta que diariamente se están estableciendo sesiones no solo desde equipos con plataforma Windows, sino también Linux, Macintosh y de movilidad”*.

Asimismo, el departamento ha defendido que la Hacienda Foral alavesa en todas las campañas de renta, hace un importante esfuerzo de provisión de recursos humanos y tecnológicos, para que las personas puedan cumplir con su obligación de tributar en el IRPF de una manera gratuita. Para ello, se pone a disposición de las y los contribuyentes diversas vías de presentación de su autodeclaración.

En particular, se incide en que de las cuatro modalidades de presentación de la declaración del IRPF sólo dos se ven afectadas por el objeto de la queja, en concreto: autorenta y rentared.

Autorenta es la denominación que reciben las declaraciones manuales en papel o confeccionadas con el Programa de Ayuda de IRPF e impresas que se presentan para su registro en la Hacienda Foral y *Rentared* alude a las declaraciones confeccionadas por los contribuyentes mediante el Programa de Ayuda IRPF y que se envían por la Sede Electrónica a la Hacienda Foral de Álava.

En relación con estas dos modalidades de presentación telemática de la declaración de la renta se precisa que es el Programa de Ayuda el que requiere una plataforma concreta basada en tecnología Windows y se justifica la opción a favor de esa concreta configuración, sobre la base de dos argumentos: porque el estándar de uso Windows es el más generalizado entre la ciudadanía y las empresas y por un principio de economía de medios: *“ya que abrir canales a todas las plataformas existentes (por qué no también de movilidad) supone multiplicar el coste de desarrollo del programa por 2, por 3, etc.”*

Finalmente, se apunta, además, que el uso del Programa de Ayuda es opcional, que sólo un 3% de declaraciones se presentan de manera telemática por *Rentared* y que construir los programas de ayuda para el resto de plataformas, si bien pudiera abrir la puerta a la presentación por parte de otras personas, no se considera que ello supondría un aumento significativo en el número de declaraciones presentadas.

Consideraciones

1. El análisis de la actuación de la Hacienda Foral alavesa reclama partir del principio de neutralidad y de las obligaciones que de éste se derivan para las administraciones públicas, como consecuencia de la entrada en vigor en 2007





de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

Ello no es óbice, en todo caso, para poner de manifiesto y valorar el esfuerzo que la Hacienda Foral de Álava asume en cada campaña de renta, para que las personas contribuyentes puedan cumplir con su obligación de tributar en renta de una manera gratuita. Esta oferta de medios de presentación de la declaración del IRPF se completa con las modalidades de rentafácil y de renta@raba.

Rentafácil es la denominación que reciben las propuestas de autodeclaración que la Hacienda Foral de Álava remite a determinados contribuyentes y que éstos puedan aceptar y si quieren, también pueden introducir algunos conceptos adicionales.

Renta@raba es el servicio para confeccionar las declaraciones del IRPF que se presta gratuitamente a las personas contribuyentes.

No obstante, como se ha expuesto en los antecedentes de esta recomendación, el problema objeto de esta queja sólo afecta a las declaraciones de renta que se presentan a través de las modalidades autorenta y rentared, y siempre que no utilicen plataformas con tecnologías Microsoft.

2. El art. 4 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos regula los principios generales a los que se tiene que ajustar la utilización de las tecnologías de la información y así señala que: *“La utilización de las tecnologías de la información tendrá las limitaciones establecidas por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, respetando el pleno ejercicio por los ciudadanos de los derechos que tienen reconocidos, y ajustándose a los siguientes principios: (...)*

i) Principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las técnicas y sistemas de comunicaciones electrónicas garantizando la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por los ciudadanos y por las Administraciones Públicas, así como la libertad de desarrollar e implantar los avances tecnológicos en un ámbito de libre mercado. A estos efectos las Administraciones Públicas utilizarán estándares abiertos así como, en su caso y de forma complementaria, estándares que sean de uso generalizado por los ciudadanos.”

La propia ley 11/2007 define que un estándar abierto es *“aquel que reúna las siguientes condiciones:*

- *sea público y su utilización sea disponible de manera gratuita o a un coste que no suponga una dificultad de acceso,*



- *su uso y aplicación no esté condicionado al pago de un derecho de propiedad intelectual o industrial.”*

Por su parte el art. 6 enumera cuáles son los derechos que asisten a los ciudadanos en sus relaciones telemáticas con las administraciones públicas. Y así establece que:

“1. Se reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos.

2. Además, los ciudadanos tienen en relación con la utilización de los medios electrónicos en la actividad administrativa, y en los términos previstos en la presente Ley, los siguientes derechos: (...)

k) A elegir 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”.

Esto es, de las previsiones que recoge la norma se desprenden cuatro grandes consecuencias para la administración:

- Que el principio de neutralidad tecnológica resulta de obligado cumplimiento para la administración, pues sin ello no se puede garantizar la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por los ciudadanos, que la norma reclama.
- Que para el cumplimiento de este principio se impone a las administraciones públicas la utilización de estándares abiertos.
- Que los ciudadanos tienen derecho a relacionarse telemáticamente con las administraciones públicas.
- Y que, además, para hacer efectivo este derecho tienen derecho a elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas.

Es incuestionable que la tecnología Microsoft, pese a su gran potencial y uso generalizado, no responde a las características de un estándar abierto que defiende la ley.

Estos estándares de uso generalizado por los ciudadanos, en todo caso, los podrán utilizar las administraciones públicas, pero, de manera complementaria, y por tanto, como una vía adicional a los estándares abiertos, cuya utilización es la que impone la Ley 11/2007 a las administraciones públicas.

3. Consideramos legítimo que esa Hacienda Foral intente maximizar la eficiencia de los recursos invertidos y en otro contexto, quizás, nada se podría objetar. Sin embargo, esta institución no puede compartir la aplicación de ese principio de economía de medios, cuando pone de manifiesto una limitación en los derechos de acceso electrónico de las personas contribuyentes a una aplicación necesaria, como es el Programa Ayuda, para la presentación de las declaraciones de la renta desde plataformas que no operan con tecnología Microsoft.

A este respecto tenemos a bien traer a colación que la razón de las reformas que introdujo la ley 11/2007 no es otra que ofrecer, *“el mejor servicio al ciudadano”*, según reconoce la propia Exposición de Motivos de la Ley.

Esta Exposición de Motivos resulta muy ilustrativa para comprender que el verdadero alcance que el legislador pretendía conseguir con la nueva regulación era superar los comienzos voluntariosos del art. 45 de la Ley 30/1992, que no había servido para avanzar.

“...la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), que en su primera versión recogió ya en su artículo 45 el impulso al empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, por parte de la Administración al objeto de desarrollar su actividad y el ejercicio de sus competencias y de permitir a los ciudadanos relacionarse con las Administraciones cuando fuese compatible con los «medios técnicos de que dispongan». (...)

Por ello esta Ley pretende dar el paso del «podrán» por el «deberán».”

Esto es, el legislador era consciente de los costes que ello conllevaría. Sin embargo, hizo una apuesta decidida por la implantación de un sistema de acceso electrónico compatible con todo tipo de tecnologías, en particular, las que operan con estándares abiertos.

En consecuencia, la ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos no define un modelo que se limite a ser compatible con el uso de las tecnologías más implantadas entre la población.

A las administraciones públicas les corresponde ofrecer el mayor número de facilidades para que, si así lo desean las y los ciudadanos puedan hacer uso de los medios telemáticos en su relación con ellas. Esta relación, para que resulte adecuada a las necesidades que precisa la ciudadanía se ha de ofrecer



de manera cómoda y sencilla, y por tanto, con acceso a los programas y elementos de ayuda.

4. Según reconocen los expertos en esta materia, *"la implementación de un escenario de neutralidad tecnológica no es una tarea fácil y siempre debe ser entendida como un proceso,"* en el que se ha de *"tener en cuenta el escenario actual, que suele revelar algunos o muchos aspectos de dependencia tecnológica en diferentes áreas y en diferentes aspectos de la tecnología, ya sea software, hardware o una combinación de ambos."*

Ahora bien, la consagración del derecho de los ciudadanos a comunicarse con las administraciones públicas a través de medios telemáticos comporta una obligación correlativa para éstas. Esta obligación tiene, como premisas, la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas. Ello exige la remoción de los obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio pleno del principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11.b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente

Recomendación

Que el Departamento de Hacienda, Finanzas y Presupuestos de la Diputación Foral de Álava adopte las medidas oportunas, para que las personas contribuyentes que estén interesadas en el acceso electrónico a la aplicación para la presentación telemática de la autodeclaración de la renta, puedan cumplir con sus obligaciones fiscales y, por tanto, puedan ejercer sus derechos de acceso a esa aplicación en los términos que les reconoce el art. 6 k de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

El principio de neutralidad, recogido en el art. 4 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, debía presidir la actuación de todas las administraciones públicas y en ese sentido, esa Hacienda Foral debería priorizar la utilización de estándares abiertos, esto es, de estándares públicos, cuya utilización se encontrase disponible de manera gratuita o a un coste que no constituyese una dificultad de acceso, y cuyo uso y aplicación no estuviese condicionado al pago de un derecho de propiedad intelectual o industrial.

