

La Informática y el procedimiento administrativo de apremio

GREGORIO MUNICIO SANZ

*Abogado. Doctor en Derecho. Dpto. de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense*

(ESPAÑA)

LA INFORMATICA Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE APREMIO

SUMARIO

- I.-INTRODUCCION
- II.-PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE APREMIO Y PROCESO JUDICIAL
- III.-LA INFORMATICA Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMUN
- IV.-LA INFORMATICA Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE APREMIO
- V.-LA ASISTENCIA MUTUA ENTRE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS
- VI.-PROTECCION DE LA INFORMACION CONTENIDA EN LAS BASES DE DATOS FISCALES. EL SECRETO TRIBUTARIO.

I.-INTRODUCCION

Diariamente se pone de relieve la importancia de la informática en la sociedad de nuestro tiempo. La informática supone un instrumento insustituible para recoger, almacenar y presentar de una forma racional y operativa, datos e informaciones útiles y necesarias para la gestión de cualquier Administración u organización del sector privado. Aunque realmente sólo los grandes organismos y fundamentalmente la Administración del Estado, están en condiciones de utilizar auténticos «bancos datos» y sistemas informatizados que contengan información sobre gran número de ciudadanos. La tecnología, una vez más, se presenta como poder; de una forma gráfica se puede afirmar, que quién más datos tenga (más información) más poder tendrá.

Este fenómeno social, supone, que los ciudadanos tenemos que ser conscientes del riesgo de una utilización fraudulenta de la información –bancos de datos informáticos–, presentada de buena fe, por parte de todo tipo de gobiernos y Administraciones. En palabras de un maestro de juristas, que recientemente presentaba su autobiografía intelectual, Norberto Bobbio; tenemos que ser conscientes de este riesgo, para los propios fundamentos del sistema democrático: «Ningún déspota de la antigüedad, aunque hubiera conseguido rodearse del mayor número de guardias y de espías, tuvo nunca la posibilidad de tener tantas informaciones sobre sus súbditos como la que suministra una eficiente instalación de ordenadores electrónicos a cualquier gobierno actual. De veras sería una grave derrota de la democracia, nacida con la promesa de la transparencia del poder, que el gobierno pudiera verlo todo sin ser visto».

Por consiguiente, la clave de cualquier mecanismo de control efectivo por parte de los ciudadanos, radica en la posibilidad de controlar, de manera efectiva, los bancos de datos en poder de las Administraciones públicas, y todo ello relacionado con nuestra realidad social y jurídica, deberá ser tenido en cuenta a la hora de valorar los mecanismos de fiscalización (órganos, medios, etc.), contemplados en la muy esperada Ley Orgánica de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal, actualmente en tramitación parlamentaria.

II. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE APREMIO Y PROCESO JUDICIAL

El apremio administrativo sobre el patrimonio, representa un medio de ejecución forzosa contemplado en nuestra legalidad ordinaria: artículos 104 y siguientes de la actual Ley de Procedimiento Administrativo. En el proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se mantiene igualmente como un medio de ejecución forzosa en los artículos 94 y 95 (BOGG, Congreso, Serie A, núm. 82-1 de 4 de Marzo de 1992).

La Norma Fundamental no contempla de una forma expresa, esta potestad, al igual que si lo hace con otras, como la potestad sancionadora, o la reglamentaria. Con todo, nuestros Tribunales, tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo, han dado por válida esta potestad de ejecución forzosa, reconduciéndola a la eficacia de la Administración (artº. 103) o simplemente, reconociendo su operatividad a nivel de legalidad ordinaria, tanto en la actual legislación administrativa vigente, como en la futura ley de procedimiento administrativo, según se ha puesto de manifiesto inicialmente.

Mediante el Real Decreto 1684/1990, de 20 de Diciembre, fue aprobado el Reglamento General de Recaudación, que junto con otras disposiciones, supone la actual regulación jurídica del procedimiento administrativo de apremio. La nueva realidad social ha incidido en la configuración del nuevo Reglamento, fundamentalmente por los siguientes motivos:

–La entrada en vigor de la llamada Norma Fundamental: Constitución Española de 1978, que crea una nueva Organización territorial del Estado.

–Dentro de la propia Constitución se contemplan una serie de principios presupuestarios y tributarios que deben ser desarrollados en la normativa que regule los procedimientos de la Administración financiera.

–Integración de España en las Comunidades Europeas. Tratado de la Unión Europea.

–Progresiva sustitución de los patrimonios materiales por patrimonios predominantemente financieros o la de los de los medios de pago en efectivo por anotaciones a cuenta por medios electrónicos.

Por consiguiente, nos encontramos ante un procedimiento, esencialmente administrativo, desarrollado por órganos administrativos que excepcionalmente y amparados en el Ordenamiento Jurídico crean su derecho-liquidación (Título) y proceden a ejecutarlo mediante su procedimiento administrativo (ejecución forzosa). Procedimiento que posteriormente puede ser fiscalizado por la jurisdicción revisora, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Frente a este tipo de procedimientos administrativos, se encuentra la auténtica actividad jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, y las actuaciones contempladas en la Ley en garantía de cualquier derecho, que corresponden exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes.

Jurisdicción y proceso, suponen la intervención de un órgano independiente –Juzgados y Tribunales– y la existencia de partes procesales con su respectiva dirección técnica y representación procesal.

III. LA INFORMATICA Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMUN

La necesidad de racionalizar e introducir nuevas formas y medios de trabajo en la oficina administrativa, ya había sido recogido en la Ley de

Procedimiento Administrativo, y en su exposición de motivos se mantenía que «las aludidas directrices no se conciben como simples enunciados programáticos, sino como verdaderas normas jurídicas, al habilitar a la Administración de una vez para siempre para adoptar cuantas medidas repercutan en la economía, celeridad y eficacia de los servicios... racionalización, mecanización y automoción de los trabajos en las oficinas públicas», y estos buenos propósitos se concretaron en el articulado de la Ley. De esta forma se mantiene en el artículo 30 que se racionalizarán los trabajos burocráticos y se efectuarán por medio de máquinas adecuadas, con vistas a implantar una progresiva mecanización y automatismo en las oficinas públicas.

Consecuentemente con la situación descrita, el Proyecto de Ley de régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, contempla una abierta incorporación de las técnicas informáticas y telemáticas en las relaciones Ciudadano-Administración. De esta forma en su articulado (artº 44), bajo el rótulo de –Incorporación de medios técnicos–, ya se recoge de una forma expresa, la necesidad de impulsar y proceder a la aplicación de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos.

Seguidamente, se mantiene la posibilidad de utilización de estos medios por parte de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, con respeto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento. Los programas y soportes informáticos garantizarán la identificación y regular ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce; de igual forma los programas utilizados deberán ser aprobados por el órgano competente, quien deberá difundir públicamente sus características. También se ofrece un intento de regular la utilización de estos medios, como medios de prueba. Los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, o los que se emitan como copias de originales almacenados por estos mismos medios, gozarán de la validez de eficacia del documento original. Todo ello, teniendo en cuenta las garantías jurídicas de los interesados, por consiguiente deberá ser garantizada la autenticidad, integridad y conservación de los documentos y copias, y en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por la Constitución y las Leyes.

IV. LA INFORMÁTICA Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE APREMIO

Se consideran procedimientos administrativos especiales, a efectos de lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958, los procedimientos para hacer efectivos los créditos y derechos a favor de la Hacienda Pública y el cumplimiento de las obligaciones a su cargo.

Por consiguiente el procedimiento administrativo de apremio, es un procedimiento administrativo especial, por razón de la materia; y consecuente-

mente con lo anteriormente dicho, la utilización de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el procedimiento de apremio se presenta como necesaria e inevitable.

Dentro de la recaudación de tributos y otros ingresos de derecho público la conveniencia de informatizar el procedimiento de apremio ha sido igualmente puesta de manifiesto.

Es conveniente la creación:

- De una base de datos de contribuyentes.
- Base de datos de bienes conocidos de cada contribuyente.
- La integración informática de cuotas de un mismo contribuyente.
- Informatización de los procesos de edición de padrones y recibos.

La aplicación informática a todo el procedimiento recaudatorio se presenta con la finalidad de lograr una mayor rapidez (eficacia recaudatoria), ahorro de costes y seguimiento objetivo de los expedientes de apremio; pero todo ello, tiene que ser contrastado en la práctica recaudatoria diaria para que no se produzcan limitaciones en las garantías jurídicas de los contribuyentes.

Dentro de la realización forzosa de los bienes del deudor, en los supuestos que no existieran bienes o fueran insuficientes las garantías presentadas voluntariamente por el deudor se procederá a embargar dinero en efectivo o en cuentas abiertas en Entidades de depósito, según el orden de embargo de bienes. Este tipo de embargo puede realizarse de una forma manual o con apoyo de un sistema informático. Con todo, la realización de este tipo de embargos, ante la gran cantidad y volumen, se realizan normalmente con respaldo informático.

Aunque a nivel reglamentario, no se haya contemplado de una forma sistemática este procedimiento de embargo; los acuerdos realizados entre los órganos recaudatorios de las diversas Administraciones Tributarias y los representantes de las asociaciones más representativas de las Entidades de depósito, así como los criterios mantenidos en el Auto del Tribunal Supremo (17 de Marzo de 1992) que ha suspendido la vigencia de determinados artículos del Reglamento General de Recaudación; nos permiten presentar las fases de este procedimiento:

-Solicitud de información: Se pide información a las Entidades de depósito sobre la posible existencia de cuentas de los deudores, mediante el envío de una cinta magnética, oficio, y listado de los datos solicitados.

-Entrega de información: Las Entidades de depósito facilitan los números de cuentas (no saldos) mediante un listado-cinta magnética.

-Orden de embargo: Se ordena el embargo a la Entidad donde se encuentra la cuenta del deudor (identificación-deudor-cuenta), todo ello, mediante cinta magnética+documentación.

—Comunicación de la cumplimentación del embargo por la correspondiente Entidad de depósito, mediante los medios anteriormente descritos.

Con todo, es importante señalar que el esquema presentado sobre el embargo de dinero en cuentas en Entidades de depósito, representa ante todo, un modelo a seguir, ya que como se ha señalado, ni a nivel de legislación, doctrina, ni mucho menos a nivel de resoluciones jurisprudenciales, existe una posición claramente delimitada. Aunque sí parece reconocerse la gran importancia del apoyo informático en este tipo de actuaciones administrativas.

V.—LA ASISTENCIA MUTUA ENTRE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

La cooperación y la asistencia mutua entre Administraciones tributarias, se presenta como una exigencia de nuestra sociedad actual, tanto a nivel interno de cada país, como en relación con la nueva configuración de la sociedad internacional. Si hemos apostado por una Unión Europea, si queremos una integración económica cada vez mayor, —esperemos que la unidad no sea solamente económica—; la cooperación y la asistencia entre la diversa tipología de las Administraciones, tiene que ser cada vez más profunda. Pero todo este complejo proceso no debe menoscabar las garantías jurídicas, ni ser una limitación de los derechos y libertades de los ciudadanos contribuyentes.

La realidad socio-política europea, su proceso de integración está suponiendo un cuestionamiento de la clásica categoría Nación-Estado; por una parte, hacia su exterior, se encuentra el proceso de integración europea; y en su interior, la diversidad de realidades socio-políticas ha propiciado la creación de autogobiernos, federaciones y autonomías que configuran las nuevas realidades nacionales.

A nivel de integración europea, la creación del mercado único europeo necesita de un incremento de la cooperación tributaria; y como reflejo de esta constante búsqueda de elementos de cooperación se han producido trabajos en el seno de la O.C.D.E, dentro del marco de los convenios modelos para evitar la doble imposición en materia de impuestos sobre la renta y el patrimonio y de impuestos sobre sucesiones y donaciones; el Convenio multilateral de Asistencia mutua en materia fiscal, abierto a la firma en el seno del Consejo de Europa y de la O.C.D.E, el 25 de Enero de 1988. De igual forma se ha trabajado bajo el principio de la asistencia mutua en materia de intercambio de información para la liquidación de determinados tributos (Directiva de 19 de Diciembre de 1977 y directiva de 6 de diciembre de 1979). Y a nivel de legislación nacional, RD 1326/1987 de 11 de Septiembre (BOE de 24 de Octubre) y Orden de Febrero de 1988 (BOE 7 de Marzo). De igual forma a nivel de recaudación se han desarrollado las directivas comunitarias

sobre asistencia mutua en materia de recaudación (RD 1068/1988 de 16 de Septiembre, siendo desarrollado por Orden de 9 de Octubre de 1989).

Dentro de nuestra realidad nacional, con la entrada en vigor de la Constitución de 1978, también se han puesto en funcionamiento otras Administraciones. Dentro de su título VIII –De la Organización Territorial del Estado–, se contempla la existencia de Comunidades Autónomas, provincias y municipios. La autonomía política, significa fundamentalmente, autonomía tributaria, tener recursos propios, y todo ello supone la utilización, mediante medios propios o en colaboración con otras Administraciones, procedimientos de recaudación.

El nuevo Reglamento General de Recaudación no agota la normativa estatal recaudatoria. Por una parte la Ley de Cesión de Tributos de Estado (28 de Diciembre de 1983), declara aplicables a los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas, los Reglamentos generales dictados en desarrollo de la Ley General Tributaria. Por otra parte, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (28 de Diciembre de 1988), establece que la recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria y en las disposiciones dictadas para su desarrollo.

Toda esta compleja realidad de interacción tributaria a nivel interno y de relaciones internacionales, da cuenta de dos fenómenos:

–La existencia de diversas Administraciones que disponen de un fondo prácticamente ilimitado de datos sobre la vida de cada ciudadano. Datos que han sido facilitados de buena fe y con finalidades claramente delimitadas.

–La utilización de la informática por las distintas Administraciones, tanto a nivel interno, como en sus relaciones de cooperación y asistencia mutua.

Dentro de la Organización Territorial del Estado y a nivel de Administraciones Tributarias, el reconocimiento de la autonomía financiera en la Constitución de 1978, queda delimitado por los principios de coordinación con la Hacienda estatal y solidaridad entre todos los ciudadanos.

Las relaciones entre la Hacienda del Estado y las Comunidades Autónomas, bajo los principios recogidos en la Constitución, se encuentran contemplados en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas 8/1980 de 22 de Septiembre y en la Ley de Cesión de Tributos del Estado Ley 30/1983 de 28 de Diciembre; en estos supuestos de tributos cedidos, será de aplicación directa lo dispuesto en el Reglamento de Recaudación. Consecuentemente con estos principios normativos, se hace inevitable la colaboración entre Administraciones.

La Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma de que se trate en cada momento, entre sí, y con las demás Comunidades Autónomas, colaborarán en todos los ordenes de gestión, inspección y recaudación de tributos.

Se reconoce que esta cooperación y asistencia mutua en materia tributaria, necesita su soporte informático:

«2. en particular dichas Administraciones:

a) Se facilitará toda la información que mutuamente se soliciten y, a través de sus Centros de Procesos de Datos, se establecerá a tal efecto la intercomunicación técnica precisa, elaborándose anualmente un plan conjunto y coordinado de informática fiscal» (art. 19).

La nueva Organización Territorial del Estado, diseñada en el Texto Constitucional, también reconoce la existencia de las Entidades Locales, cuya articulación jurídica se encuentra fundamentalmente contemplada en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales 39/1988 de 28 de Diciembre; reconociéndose en esta disposición legal, la necesidad de colaboración entre las Administraciones tributarias del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales que colaborarán en todos los ordenes de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales. En particular se reconoce que esta colaboración puede consistir en:

«a) Se facilitarán toda la información que mutuamente se soliciten y, en su caso, se establecerá, a tal efecto, la intercomunicación técnica precisa a través de los respectivos Centros de Informática (art. 8.2 a) L.H.L.».

Finalmente, señalar, que dentro de la evolución del sistema recaudatorio de la Administración del Estado, que ha culminado en la creación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, se va a proceder a un nuevo enfoque en el tratamiento de la informática tributaria. La Agencia Estatal ha puesto en marcha un nuevo sistema de análisis informático de datos tributarios, con el fin —una vez más—, de optimizar la utilización de la información que los contribuyentes facilitan a través de sus declaraciones tributarias. Este nuevo sistema, se basa en la creación de un Registro de Empresas Declarantes (RED) y un sistema de Información Fiscal sobre la Empresas (SIFE), para conseguir un «sistema de análisis y control agregado y sectorializado de la recaudación de IVA y retenedores», para lo que se procederá al cruce de los datos reflejados por los sujetos pasivos en sus declaraciones del IVA, y retenciones a cuenta de los Impuestos sobre la Renta y sobre Sociedades.

El Registro de Empresas Declarantes, ofrecerá de esta manera, información sobre dichas empresas, clasificadas por sectores de actividad, volumen de ventas, persona jurídica o individual, etc.

VI. PROTECCION DE LA INFORMACION CONTENIDA EN LAS BASES DE DATOS FISCALES. EL SECRETO TRIBUTARIO.

A lo largo de la comunicación, —y dentro de sus límites—, se ha puesto de relieve la importancia del apoyo informático en la realización del procedimiento administrativo de apremio. La utilización de la informática, no supone

en principio ninguna limitación a los derechos y libertades fundamentales reconocidas en nuestro Ordenamiento Jurídico:

«Por otra parte, la alegación que en el trámite de alegaciones realizan las entidades demandantes en relación con el artículo 18.4 respecto a la limitación por Ley del uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos, no aporta nada sustancial a lo hasta aquí expresado, puesto que nada atenta, en principio, a la intimidad personal el que los datos que deben suministrarse a la Hacienda Pública se ofrezcan a través de medios informatizados, ya que sólo su uso más allá de lo legalmente autorizado podrá constituir un grave atentado a los derechos fundamentales de las personas, lo que caso de producirse podría ser objeto de la correspondiente demanda de amparo». (TC. Auto núm. 642/198 de 23 de Julio de 1986).

Partiendo del deber de colaboración de terceros, en el ámbito del procedimiento recaudatorio, y teniendo en cuenta las limitaciones establecidas al respecto –secreto estadístico, profesional, de correspondencia, etc–, la configuración del secreto tributario o secreto fiscal, tiene una doble vertiente:

–Suministro de datos, informes o antecedentes con trascendencia tributaria (para la recaudación de tributos y demás ingresos de derecho público). El derecho a la intimidad (art. 18 CE), no debe ser un obstáculo al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31 CE).

–Utilización y por consiguiente control del uso de tales datos puede realizar la Administración tributaria. Información que suele recogerse en bases de datos, con tratamiento informático. A nivel de Administración Tributaria del Estado se ha dictado normativa a fin de asegurar el cumplimiento del mandato constitucional, recogido en el art. 18.4 de la Constitución que supone una limitación de acceso a la información contenida en las bases de datos fiscales (Orden de 30 de Julio, 1982).

Con todo, los problemas no se limitan a determinar qué datos con trascendencia tributaria deben ser facilitados y cuál será la protección de esas bases de datos a nivel de una determinada Administración Tributaria. Ya se ha dado cuenta de la existencia de diversas Administraciones reconocidas a nivel constitucional, Administración del Estado, Autonómica y Local, y se ha destacado el reconocimiento y necesidad de colaboración y asistencia mutua entre todas ellas.

En estos supuestos, es necesario coordinar la protección del secreto fiscal en relación a cada Administración tributaria, con la necesidad y conveniencia del intercambio de información entre todas las Administraciones, sin menoscabar ni limitar las garantías jurídicas de los ciudadanos. La protección especial de los datos obtenidos para una Administración tributaria (... será de uso exclusivamente reservado para el cumplimiento de fines que el ordena-

miento jurídico encomienda al Ministerio de Hacienda. Orden 30 de Junio de 1982); frente al carácter general de la necesidad de colaboración con el resto de las Administraciones, deberá ser tenido en cuenta a la hora de articular estos acuerdos de cooperación y asistencia tributaria, así como en la protección y amparo de los derechos y libertades de los ciudadanos en la tutela efectiva de los jueces y tribunales.