



# Comunicación

# 267

## **OFICINA VIRTUAL DE SUMA: UN NUEVO MODELO DE IDENTIFICACION DIGITAL PARA LA GESTIÓN TRIBUTARIA INTEGRAL**

**Ramón Andarias Estevan**

Jefe del Área Informática

**Juan Carlos Pereletegui Jornet**

Jefe de Proyecto de Desarrollo

**José Luis Lopez Minguenza**

Jefe de Planificación y Operaciones

---

## Palabras clave

*Oficina Virtual, Gestión Integral, Tributos locales, Diputación de Alicante, Nivel Transacción, gestiones en línea.*

## Resumen de su Comunicación

*El proyecto que se presenta constituye una práctica de administración electrónica en el ámbito local que mejora notablemente la capacidad de participación de los ciudadanos en las tareas de cumplimiento de las obligaciones tributarias.*

*Se basa en una colaboración estrecha entre Suma, el organismo de gestión tributaria de tributos locales en la provincia de Alicante, y una entidad bancaria con amplia implantación en el ámbito territorial provincial. El objeto es ofrecer a los usuarios de banca electrónica un acceso a la oficina virtual de Suma, basado en la autenticación realizada por la entidad bancaria y en una relación contractual de confianza que salvaguarde la confidencialidad de ambas partes.*

*Para la entidad bancaria supone ofrecer servicios de alto valor añadido para sus clientes, al permitir acceso a las variadas opciones de la oficina virtual, incluida la pasarela de pago de la propia entidad. Para Suma supone contar con contribuyentes autenticados, habituados al medio que pueden realizar sus gestiones por Internet, evitando desplazamientos a las oficinas.*

*El proyecto cumple los requisitos del máximo nivel de interactividad según la escala de Gartner Group aplicada al G2C o Administración Electrónica.*

## OFICINA VIRTUAL DE SUMA: UN NUEVO MODELO DE IDENTIFICACION DIGITAL PARA LA GESTIÓN TRIBUTARIA INTEGRAL

### 1. La gestión tributaria de impuestos locales: una realidad compleja y cambiante.

La relación ciudadana con su ayuntamiento en materia de impuestos municipales se presenta frecuentemente como problemática. Las causas son variadas y cada ciudadano tiene su propia visión o versión de esta realidad. A veces es debido a una comunicación débil por parte de la Corporación Local a la hora de anunciar los periodos de cobranza anuales, lo que conduce al ciudadano, de manera no intencionada, a incumplir sus obligaciones en tiempo y forma, provocando desagradables recargos por impago. En otras ocasiones es la calidad de los datos o su imprecisión lo que provoca descontento ya que con frecuencia han sido suministrados en varias ocasiones pero se han perdido en la maraña administrativa, por falta de coordinación o incomunicación interdepartamental. En ocasiones estos desajustes están producidos por causas ajenas a la Corporación al no tener competencias en la materia, como es el caso de retrasos en la actualización de los datos de titularidad tras la compra-venta de inmuebles, terrenos, vehículos o traspaso de actividades comerciales. En estos ejemplos la responsabilidad final descansa en los organismos competentes: Catastro, Agencia Tributaria o Dirección General de Tráfico.

Otra dificultad aducida por los ciudadanos es la de los horarios de apertura de las oficinas de atención al público. La coincidencia temporal de horarios de estas dependencias con el laboral habitual, unido a las dificultades crecientes de accesibilidad – ubicación, tráfico, aparcamientos y aglomeraciones en horas punta – genera desánimo en los contribuyentes y conduce a situaciones de mutua incomprensión entre la administración y el administrado.

Para completar la foto de esta actividad añadiremos dos características que condicionan el tipo de relación con el contribuyente: una es el hecho de trabajar con datos sometidos a la LOPD de nivel medio, que exigen con frecuencia la comparecencia física del contribuyente en las oficinas para resolver su expediente en cuestiones de entrega de documentación, necesidad de identificación, demostración de propiedad, etc; la segunda es que las deudas tributarias son cambiantes en el tiempo, ya que su importe final tiene un componente de interés de demora en función de la antigüedad de la deuda, esto es, mientras que en periodos de voluntaria el importe se mantiene igual todo el tiempo, en la recaudación ejecutiva la deuda debe calcularse el mismo día en que se paga la deuda.



*En las oficinas de Suma se atiende anualmente a 450.000 ciudadanos*

### 2. Descripción general del proceso

Esta comunicación presenta un proyecto que está inspirado en estas necesidades incidiendo directamente en la resolución técnica de los problemas comentados. Se trata de poner a disposición de cualquier contribuyente autenticado una posibilidad real para que pueda conectarse a la Oficina Virtual de Suma con el fin de realizar gestiones en tiempo real entre las cuales está la búsqueda de deudas, visualización

de recibos, selección de sus deudas en un “carrito de recibos”, conexión a la banca electrónica de la entidad para su pago inmediato, presentación de escritos, actualización de datos personales, modificación de órdenes de domiciliación

Lo novedoso de este procedimiento es que no se requiere conocer de antemano la deuda, ni personarse en la oficina, ni consultar telefónicamente la situación o solicitar una referencia de pago. Se trata de un canal alternativo, disponible en todo momento todos los días del año. Esta accesibilidad que brinda Internet es de especial importancia para Suma como organismo de gestión tributaria que da servicio a 140 de los 141 ayuntamientos de la provincia de Alicante, ya que permite extender de facto su red de oficinas más allá de las 44 actuales, que aunque parezcan muchas, resultan siempre insuficientes para los ciudadanos. Hay que remarcar que no es un proyecto teórico sino que este procedimiento lleva funcionando desde mayo del año 2003. Desde entonces se han ido añadiendo nuevas opciones de interés para los contribuyentes, tales como obtención de duplicado de pago con opción de validación en línea por terceros, seguimiento de expedientes e información para pago por cajero. Con el tiempo se irán completando las opciones necesarias para poder gestionar cualquier trámite por este canal.

### 3. Objetivos planteados para el proyecto

Los objetivos de este proyecto han pretendido dar una solución imaginativa a los problemas y dificultades inherentes de la actividad de gestión tributaria municipal que se han dibujado en el apartado anterior. Este proyecto de oficina virtual se situó dentro de un programa de mejora más amplio denominado +FACIL, que diversifica los medios que disponen los ciudadanos para cumplir con sus obligaciones tributarias. La falta de disponibilidad de tiempo para las cuestiones administrativas, los horarios de trabajo extensos y el uso creciente de Internet como medio de comunicación entre los administrados y ciudadanos son los elementos principales que empujaron a Suma en una iniciativa que tiene como objetivo simplificar, agilizar y ayudar al contribuyente a que pueda cumplir tributariamente con su municipio por todos los canales. Las características técnicas y funcionales de este proyecto hacen que se trate de una solución única en nuestro entorno, tal como se expone a continuación.

#### 3.1. Objetivos Funcionales

- Fiable para el usuario, ajustándose a los principios de confidencialidad y trazabilidad.
- Que el procedimiento de autenticación sea simple.
- Que no requiera disponer de un documento de pago recibido por correo.
- Que permita búsqueda de información.
- Que sea válido para todo tipo de deudas, en voluntaria y ejecutiva.
- Que permita visualizar el contenido del impuesto o tasa antes de efectuar el pago.

Oficina Virtual de Suma - Microsoft Internet Explorer

Suma Oficina Virtual 900 103 104 TELÉ DE INFO TRIBU

Recibos Pagados del contribuyente:  
 A XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

miércoles, 10 de diciembre del 20

Atras Deudas Pendientes Deuda seleccionada Salir de Oficina Virtual

Recibos Pagados 1 - 5 de un total de 30

Siguientes	Últimos	Organismo Acreedor	Concepto	Año	Objeto Tributario
1.- Ver detalle		AJUNTAMENT DE TEULADA	IMPUESTO BIENES INMUEBLES	1994	CL ALCOLECHA 0058 1
2.- Ver detalle		AJUNTAMENT DE TEULADA	IMPUESTO BIENES INMUEBLES	1995	CL ALCOLECHA 0058 1
3.- Ver detalle		AJUNTAMENT DE TEULADA	IMPUESTO BIENES INMUEBLES	1996	CL ALCOLECHA 0058 1
4.- Ver detalle		AJUNTAMENT DE TEULADA	IMPUESTO BIENES INMUEBLES	1997	CL ALCOLECHA 0058 1
5.- Ver detalle		AJUNTAMENT DE TEULADA	IMPUESTO BIENES INMUEBLES	1997	CL ALCOLECHA 0058 1

Recuerde ... SI NO HA ENCONTRADO EL RECIBO

Si quiere pagar una deuda: El recibo no esté a su nombre. (Sólo

*La navegación en la oficina virtual está diseñada con criterios de usabilidad para dar confianza al usuario*

- 
- Que permita agrupar deudas.
  - Que permita verificar con carácter inmediato que el pago se ha realizado.
  - Que permita su utilización a cualquier hora del día.

#### Objetivos de entorno/ tecnológicos

- Que sea conforme con la Ley Orgánica de Protección de Datos.
- Entorno securizado por autenticación.
- Internacionalización y ampliable a nuevos idiomas.
- Desarrollado con estándares XML/XSL
- De alta calidad en cuanto a usabilidad y diseño.
- Que permita una evolución basada en la misma metodología.
- Que pueda sustituir progresivamente a la visita presencial a las oficinas.

La navegación por los menús está basada en los principios de usabilidad que rigen en los servicios a través de Internet en los que hay que seleccionar, visualizar, comprobar y añadir a una lista. Por motivos de analogía con soluciones que están admitidas y son conocidas por los usuarios de compras en la Red, se implementó una tecnología parecida al del “carrito de compra”, en la que el contribuyente añade de manera interactiva “productos”, en este caso recibos que pueda tener pendientes. El estado de su “carrito de recibos” es conocido en todo momento al estar presente en todo el proceso en un lugar visible y puede ser modificado a voluntad. Al final de proceso se forma un “paquete de recibos”, que a modo de pedido es transferido en sus parámetros necesarios (referencia única e importe) a la entidad bancaria elegida, preservando la confidencialidad de la naturaleza de los elementos de la deuda.

## **4. Esquema de navegación para el pago en línea**

Una de las opciones más utilizadas es la opción de pago en línea. A continuación se desarrolla el proceso completo desde el punto de vista del cliente/ contribuyente.

- El contribuyente se identifica de la manera habitual en su banca electrónica
- Desde allí solicita acceso a la Oficina Virtual de Suma

[A petición del usuario, la entidad bancaria consulta a Suma la existencia de un contribuyente con el NIF del cliente. En caso negativo, le presenta un mensaje de inexistencia de deudas asociadas y recomienda una llamada a un servicio de atención telefónica gratuito.

El cliente de la banca electrónica es desde este momento para Suma un contribuyente identificado que puede gestionar sus impuestos municipales]

- El menú de la página principal presenta las opciones. El contribuyente puede ver sus pagos ya realizados, visualizar sus deudas pendientes, presentar escritos, domiciliar recibos, actualizar su dirección, etc...

- Dentro de la opción de “Deudas Pagadas” se permite
  - Visualizar todas las deudas pagadas los últimos años
  - Conocer, fechas y lugar de pago, importes
  - Ver el detalle de los recibos (referencias catastral y cualquier otro dato)

- Dentro de la opción “Deudas Pendientes” se permite
  - Conocer todas las deudas pendientes, tanto a nivel de recibo individual como de expedientes generados (agrupaciones de deudas)
  - Visualizar hasta el máximo nivel de detalle de cualquier recibo, con el fin asegurarse que es el que quiere pagar
  - Seleccionar “uno a uno” los recibos a pagar y incluyéndolos en una lista de deudas, a modo de “cesta de compra”
  - Eliminar de la lista cualquiera de los recibos o expedientes previamente seleccionados

(Durante este recorrido, los importes de las deudas se calculan en ese mismo momento, y son obtenidos con la información de la base de datos real, con sus recargos, intereses de demora y otras costas legales. La pantalla presenta en todo momento un resumen de la deuda seleccionada)

- Tras la verificación de que el contenido de la lista de impuestos responde exactamente a la deuda que desea pagar, el contribuyente regresa a la página de su entidad bancaria

(La entidad bancaria recibe de manera inmediata la información que necesita para poder hacer el adeudo en cuenta (referencia del pago e importe). De este modo el contribuyente no introduce manualmente dato alguno, eliminando los errores de digitación)

- El contribuyente realiza desde su banca electrónica habitual el adeudo en la cuenta corriente que escoja.
- Una vez efectuado el adeudo del recibo, la entidad bancaria comunica a Suma que la operación se ha realizado y el recibo deja de estar pendiente de pago. Una consulta realizada a continuación a la Oficina Virtual permitiría comprobar dicha operación.

## **5. Beneficios obtenidos con este proyecto**

### **Alcance**

Este medio telemático permite dar un servicio de igual calidad a todos los municipios independientemente de su tamaño, de sus recursos económicos, y de que dispongan de oficina tributaria permanente; incluso permite estar más cerca de aquellos contribuyentes que no tienen su residencia habitual en la provincia, ya sea en el territorio nacional o en otros países de Europa. El carácter supramunicipal de Suma, que ofrece servicios a un gran colectivo de municipios y contribuyentes, tiene un efecto multiplicador en cuanto al aprovechamiento de los recursos. Las economías de escala se aplican a estos proyectos y consiguen unas ratios de eficiencia muy elevados.

### **Más servicios con los mismos mecanismos de acceso**

La elección del método de autenticación para el contribuyente electrónico no es un tema menor. De ello puede depender la aceptación y el nivel de uso del servicio que se pone en marcha. Descartado por motivos obvios erigirse en entidad de certificación específica para este servicio, en la actualidad existen

dos mecanismos de autenticación genéricos con suficiente difusión: los basados en certificación digital (tipo FNMT o Generalitat Valenciana) y los de banca electrónica, con sus diferentes modalidades. Ambos mecanismos son aceptables para proporcionar información tributaria y sus usuarios están habituados al medio, los primeros porque se usan para presentar declaraciones fiscales personales o profesionales y el segundo porque el usuario lo emplea de forma habitual para consultar sus movimientos de cuentas, realizar transferencias a otras entidades, o contratar fondos de inversión.

La Oficina Virtual de Suma permite ambas modalidades de acceso:

El usuario puede identificarse con el certificado de la Generalitat Valenciana y efectuar todo tipo de operaciones de consulta y firmar cualquier documento o solicitud aplicando la firma electrónica avanzada, obteniendo de Suma una respuesta o acuse de recibo igualmente firmado. Estos certificados pueden obtenerse en cualquiera de las 44 oficinas de Suma.

La autenticación a través de banca electrónica se realiza en colaboración con la Caja de Ahorros del Mediterráneo (CAM), que realiza más del 50% de la actividad de cobro de impuestos municipales en la provincia de Alicante. Para los clientes de CAM, la oficina virtual se les presenta como un servicio más que su entidad les ofrece, sin necesidad de tener otro medio más de identificación específico.

Esta identificación por banca electrónica es novedosa en esta actividad y supone abrir la oficina virtual a miles de usuarios sin poner una nueva tarjeta en su cartera. Esta es la potencia del sistema. Este proyecto ha conseguido que Suma sea la administración local provincial con mayor número de contribuyentes con acceso a sus datos tributarios.

### Horarios extendidos

Efectivamente, el canal Internet presenta ventajas indudables respecto a otros medios en lo referente a la disponibilidad. La independencia de este servicio respecto a horarios laborales, la comodidad de uso y su creciente seguridad hacen que e-Administración sea un valor en alza para todas las organizaciones públicas.

### Tiempo de respuesta

El carácter inmediato que se ha inculcado en la concepción del servicio es la idónea. El acceso a los datos se realiza en ese mismo momento y sobre la base de datos de explotación. De este modo nos aseguramos que los datos están permanentemente actualizados y el cálculo de las deudas ajustado, asegurando que el pago de la misma tiene carácter liberatorio.

### Facilidad de contacto. Usabilidad

La facilidad de contacto es inherente al medio mismo. No hay tiempos de espera, no hay horarios, no hay problema de accesibilidad, aparcamiento o transporte. Dentro de la oficina virtual, se ha buscado un diseño amable, conceptualmente simple y en muchos detalles próximos a lo que se usa en otros ámbitos no tributarios y que es bien conocido por los usuarios:



*La Oficina Virtual admite identificación por certificado digital y desde banca electrónica*

- 
- Información en líneas, encolumnadas por campos (como en banca electrónica).
  - Posibilidad de “más información” accesibles por hipervínculos en cada línea.
  - Paginados similares a los usados por buscadores más populares (Google y Yahoo), de utilización en casos de deudas extensas.
  - Uso de colores para algunas operaciones (selección).
  - Tutoriales en línea que explican el uso de este servicio.
  - Información específica sobre seguridad en la conexión.
  - Mensajes de “posibilidad de vuelta atrás” en todo momento, que dan confianza al usuario.

### **Trámites a disposición**

En este momento están en marcha los trámites más solicitados por los contribuyentes, consulta de deudas pagadas, pago de deudas pendientes de cualquier tipo, consulta/modificación de órdenes de domiciliación, actualización de datos personales, seguimiento de expedientes, y certificados de pago. En próximas fases se incluirán pagos por tarjeta y posibilidad de adjuntar documentación. Para el registro de entrada se incluye el sellado de tiempo o “time stamping” de la autoridad de certificación de la Generalidad Valenciana.

### **Sistemas de seguridad implementados**

La seguridad ha sido uno de los aspectos que más recursos han consumido en este proyecto. El resultado final es que se ha conseguido (1) que la entidad asegure que el contribuyente que hay detrás cumple con las normas de seguridad de su banca electrónica; (2) que la información viaje de manera cifrada entre el usuario y Suma para todas las gestiones, y (3) que una vez el contribuyente ha decidido qué deudas desea pagar y se dispone a hacerlo en su entidad bancaria, tenga la seguridad de que ésta desconozca la naturaleza de la deuda y se limita a realizar su función de caja externa, preservando en todo momento su privacidad tributaria.

## **6. Obstáculos encontrados en el proyecto**

Los obstáculos que se han tenido que salvar tienen relación con tres aspectos: (a) no existe estándar dentro de la normativa de la AEB para el intercambio transaccional de información en pagos por Internet, basados en autenticación de banca electrónica, por lo que ha habido que idear todo un sistema de mensajería para permitir la interoperatividad entre la entidad tributaria y la entidad bancaria, salvaguardando en todo momento la privacidad de ambos mundos; (b) solventar las cuestiones técnicas relacionadas con la seguridad de la conexión, en sus múltiples aspectos de identidad, confidencialidad, integridad; y (c) ofrecer funcionalidades inteligibles para el ciudadano medio, ya que el mundo de gestión tributaria está lleno de matices en el tratamiento de fechas, plazos, conceptos, por no hablar de su intrincada nomenclatura que frecuentemente debe ser simplificada para su comprensión, pero sin perder su fuerza legal.

### **Identificación del contribuyente**

La Ley Orgánica de Protección de Datos, LOPD, exige que los datos tributarios sean tratados según el nivel Medio. Por ello, la información que se suministra lo debe ser exclusivamente a su propietario, es decir al así denominado “sujeto pasivo” del tributo. Tal como se ha mencionado anteriormente, el objetivo de conseguir un conjunto numeroso de usuarios potenciales, que estuvieran ya habituados a este medio, hizo



que examináramos la posibilidad de aprovechar la autenticación que las entidades bancarias hacen a sus clientes de banca electrónica. La idea que subyace es que si los bancos permiten con ese mecanismo que sus clientes puedan disponer de fondos, ¿qué nos impide que pueda ser utilizado para identificar al contribuyente en la e-administración? El análisis puso de manifiesto la viabilidad del procedimiento si se tomaban unas precauciones mínimas, que son las siguientes:

- La entidad bancaria no debe conocer en ningún momento ningún dato tributario de su cliente.
- El Organismo de Gestión tributaria no debe conocer en ningún momento ningún detalle sobre su estado de cuentas
- El contribuyente debe saber en todo momento quién le proporciona la información y en qué sitio Internet se encuentra
- El contribuyente solo debe poder conocer las deudas asociadas a su NIF

La manera de resolver estas cuestiones fue tratada por los técnicos y se llegó al siguiente esquema, que da cumplida respuesta a cada una de las cuestiones anteriores:

- La navegación está separada, no usando en ningún momento marcos anidados, de tal forma que el usuario sabe en cada momento dónde está.
- Por cada parte se avisa de manera explícita de que la información está suministrada por la otra entidad y de que llegado el momento se transfiere el control a la otra parte.
- La comunicación de datos entre ambos actores es la siguiente: la entidad financiera comunica a Suma exclusivamente el NIF de su cliente autenticado y Suma comunica a la entidad financiera exclusivamente la referencia e importe de la deuda a pagar. Cuando el pago está efectuado, la entidad bancaria comunica este hecho con los mismos datos anteriores.
- El aplicativo de Oficina Virtual de Suma presenta exclusivamente las deudas asociadas al NIF que le es suministrado, contando con los mecanismos de integridad para que no sea posible falsear esta consulta.

Para formalizar esta relación de confianza entre ambas entidades, se suscribió un acuerdo de colaboración que fue validado y firmado por los presidentes de ambas corporaciones en el que se detalla todo el procedimiento y se salvaguardan de manera mutua la confidencialidad de estas operaciones.



*El diagrama de navegación permite identificarse por varios medios y elegir entidad de pago*

---

## Seguridad y Confidencialidad

La seguridad de la conexión entendida como integridad de los mensajes y el no-repudio de las actuaciones están garantizadas por el uso de certificados digitales para identificar a los interlocutores y cifrar la información intercambiada impidiendo con ello que pueda ser interceptado y conocido su contenido por terceros. Una vez efectuada la autenticación en SSL3, el resto de la navegación se realiza en SSL2 para asegurarnos la confidencialidad.

## 7. Acciones futuras previstas

Suma ha propuesto a diferentes entidades bancarias (BBVA, La Caixa, Banesto, Caja Madrid) adherirse a este esquema de colaboración en la autenticación basada en banca electrónica, lo que supondría un buen impulso a esta iniciativa para la creciente colectividad de usuarios de este servicio. Asimismo, se ofrecerá a la Asociación Española de Banca esta experiencia de colaboración entre entidad local y entidad financiera a la hora de definir nuevos estándares de pasarelas de pago aplicados a los impuestos locales.

La admisión de otros certificados digitales que no supongan un coste excesivo, es otra de las líneas de actuación. El nuevo DNI electrónico será una de las prioridades en los próximos meses.

## 8. Conclusiones sobre el modelo de Oficina Virtual

Para valorar correctamente esta iniciativa hay que tener en cuenta que el proyecto va más allá de lo que en general se suele llamar "Oficina Virtual", dentro de las iniciativas planteadas por otros ayuntamientos y entidades locales. En general, bajo esta denominación se suelen agrupar servicios de Internet que lejos de realizar transacciones reales, se reducen a ofrecer un espacio de texto para escribir la gestión solicitada y que actúa de modo similar a un correo electrónico, de forma unidireccional y con respuesta aplazada. Algunos ofrecen "una respuesta automática general" del aplicativo en la que se anuncian las posteriores actuaciones.



Lo verdaderamente novedoso de este proyecto es que en él está contemplado el ciclo completo del pago del impuesto (búsqueda, cálculo, selección, pago y confirmación de la operación), con una interactividad real, preservando todos los requerimientos legales, aprovechando los mecanismos de autenticación existentes y con una curva de aprendizaje óptima, con privacidad de datos absoluta entre la entidad bancaria y la entidad de gestión tributaria, con sencillez en la navegación al usar lógica análoga a otros entornos de comercio electrónico, con amplitud de horarios inherente al medio usado y por último, y no por ello menos importante, basada en una arquitectura ampliable a nuevas funcionalidades construida con estándares del mercado. Desde el punto de vista del alcance de este proyecto, se ejerce una importante función de universalización de los servicios, en el que no se distinguen categorías de municipios en función de tamaño o recursos económicos.

Todos estos atributos constituyen una carta de presentación para que esta "Oficina Virtual de Suma" sea considerada un referente en la línea de proyectos que mejoran la vida de los ciudadanos. Esta iniciativa aporta al ciudadano una posibilidad real, universal y sencilla de comunicarse con su administración tributaria municipal de manera totalmente fiable, tecnológicamente avanzada y sin limitaciones de uso en sus sucesivas fases de ampliación de contenidos.

Por último hay que señalar que este proyecto cumple los requisitos del máximo nivel de interactividad el de Transacción [o Transformación] según la escala de Gartner Group aplicada al G2C o Administración Electrónica.