



CONGRESO

UNA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA PARA LOS CIUDADANOS

XXXVI Congreso de Inspectores de
Hacienda del Estado 2026

Toledo 2026

29–30 de octubre de 2026

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN: UNA PREVIA REFLEXIÓN ACERCA DE LA CRISIS QUE VIVE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	1
2. CRISIS REPUTACIONAL DE LA AEAT	3
2.1. Casos de utilización política	3
2.2. Desigual eficacia de la AEAT en la asistencia al contribuyente y en la lucha contra el fraude fiscal	4
2.3. Percepción de los ciudadanos sobre el nivel de fraude fiscal	5
2.4. Diferente trato a los ciudadanos	7
2.5. Deficiente aplicación del régimen sancionador	8
2.6. Descontento de los profesionales que se relacionan con la AEAT	9
3. PROBLEMAS ORGANIZATIVOS EN LA AEAT	11
3.1. Problemas derivados de la bicefalia en sus órganos de dirección	11
3.2. Inestabilidad en sus órganos de dirección	12
3.3. Problemas de competencia territorial	13
3.4. Necesidad de mayores efectivos en la lucha contra el fraude	14
4. FALTA DE INDEPENDENCIA EN SUS RECURSOS ECONÓMICOS	17
5. POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS DE LA AEAT	19
5.1. Situación de los recursos humanos de la Agencia	19
5.2. Imposición de criterios por parte de Función Pública	21
5.2.1. Listas de interinos en las oposiciones	21
5.2.2. Cambios en el sistema de oposiciones	22
6. NUEVO MODELO DE CONTROL TRIBUTARIO	24
6.1. Departamentos de la AEAT con funciones de comprobación inspectora	24
6.2. Modelo actual de la AEAT	25
6.2.1. Objetivo principal: fomento del cumplimiento voluntario	25
6.2.2. Ampliación de las facultades de Gestión	25
6.2.3. Ausencia de reformas significativas en el área de Inspección	28
6.3. Modelo de control propuesto por IHE	28
6.3.1. Creación de un Departamento de Control Tributario y Aduanero	28
6.3.2. Necesidad de potenciar las actuaciones de investigación en el Departamento de Inspección	29
6.3.3. Modificación de los objetivos en Inspección	31
7. REFORMAS NORMATIVAS PARA POTENCIAR LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL	33
7.1. Aprobación del Estatuto de la AEAT	33
7.1.1. Órganos de dirección de la Agencia	33
7.1.2. Nuevos órganos de la Agencia	34
7.2. Nuevas facultades de investigación para la Inspección	35
7.2.1. Actuaciones sin conocimiento del obligado tributario	35
7.2.2. Facultades para la AEAT en la lucha contra la corrupción	35
7.2.3. Posibilidad de examinar la contabilidad y los justificantes en un lugar distinto del domicilio fiscal	36
7.2.4. Introducción en la LGT de un régimen especial para determinados obligados tributarios defraudadores	36

7.2.5.	Implantación de un sistema de “muerte civil” para no comparecientes en procedimientos tributarios y para defraudadores fiscales a los que se les aplique el régimen fiscal especial. Creación de un Registro especial	37
8.	REFORMAS EN RECAUDACIÓN	38
8.1.	Desagregación frente a unidad.....	38
8.2.	Sistema de objetivos.....	38
8.3.	Objetivos del área de Recaudación	39
8.4.	Organización de personal	40
9.	ESPECIALIDADES DE LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO (RPT) EN RELACIÓN CON LOS TEA, LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRIBUTOS Y OTROS ORGANISMOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y DEMÁS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES. CUERPOS ADSCRITOS.	41
9.1.	Integración de todos los Inspectores de Hacienda en la RPT de la AEAT	41
9.2.	Refuerzo de las funciones de la Dirección General de Tributos, de los Tribunales Económico-Administrativos y del área de formación del Instituto de Estudios Fiscales.....	42
10.	EL RIESGO DE FRAGMENTACIÓN DE LA AEAT	44
11.	RETOS DE FUTURO: EL DESAFÍO DE LA IMPLANTACIÓN DE LA IA EN LA AEAT: DEL ALGORITMO CENTRAL AL PUESTO DE TRABAJO.....	46
11.1.	La paradoja tecnológica de la AEAT	46
11.2.	El cambio de paradigma	46
11.3.	La IA en el puesto de trabajo	46
11.4.	El cambio cultural que necesitamos: formación y nuevas formas de trabajar	47
11.5.	Supervisión humana y garantías.....	48
11.6.	Conclusión y propuestas.....	48
12.	CONCLUSIONES.....	50

1. INTRODUCCIÓN: UNA PREVIA REFLEXIÓN ACERCA DE LA CRISIS QUE VIVE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Desde su puesta en funcionamiento en 1992, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) ha atravesado numerosas situaciones de crisis, de las que siempre ha sabido salir reforzada. Con el paso del tiempo y gracias al esfuerzo de todos sus profesionales, ha alcanzado un nivel de excelencia en su actuación reconocido tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Sin embargo, a lo largo de estos años, el objetivo fundacional de independencia de la AEAT ha ido perdiendo fuerza, hasta el punto de que se ha llegado a advertir el riesgo de una injerencia política indeseable. La autonomía de este organismo, esencial para el sostenimiento del Estado del bienestar, se ha visto comprometida en ámbitos como la política de recursos humanos, que los sucesivos Gobiernos han tratado de controlar a través de los distintos responsables de Función Pública. Asimismo, la imposición de determinadas líneas de comunicación, que en no pocas ocasiones se ha traducido en la falta de respuesta ante ataques concretos, ha venido deteriorando su imagen y su reputación, especialmente en los últimos años.

En la actualidad, la AEAT atraviesa la que la Asociación de Inspectores de Hacienda del Estado (en adelante, IHE) considera la peor crisis de su historia, con el riesgo real de que deje de existir tal y como hoy la conocemos. Esta crisis se manifiesta, entre otros aspectos, en una pérdida de prestigio sin precedentes desde su creación. Por ello, nuestro colectivo viene reclamando la adopción de medidas urgentes que permitan recuperar la confianza de los ciudadanos, de los asesores fiscales y de sus propios funcionarios en la institución.

A ello se suman diversos problemas internos: el agotamiento del actual sistema de objetivos, la ineficacia de determinadas actuaciones en la lucha contra el fraude fiscal, la creciente conflictividad laboral y el riesgo de su utilización política. Concurren, además, otras circunstancias, como la insistencia del actual Gobierno en implantar nuevos sistemas de selección de funcionarios basados en criterios subjetivos, que, de llevarse a la práctica, introducirían sin duda un sesgo político inadmisibles en el ejercicio de la función inspectora. Si a todo ello se añade el riesgo de fragmentación derivado de la posición del Gobierno en relación con Cataluña, que podría conllevar la cesión de la parte de la AEAT que desarrolla su actividad en dicha comunidad, es posible que estemos asistiendo al principio del fin de la Agencia. Por este motivo, hoy más que nunca resulta necesario alzar la voz en defensa de una de las instituciones más importantes de España.

IHE asume una responsabilidad especial en este contexto, ya que los Inspectores de Hacienda del Estado constituimos el cuerpo directivo de la AEAT. Desde hace muchos años venimos proponiendo una serie de medidas, que se exponen a continuación y que, dada la situación actual, deberían conducir a una refundación de la Agencia mediante la aprobación de su Estatuto, pendiente desde su creación. Ningún partido político ha querido aprobarlo hasta la fecha: todos lo respaldan cuando están en la oposición, pero ninguno lo impulsa cuando llega al Gobierno. Muchas de las medidas planteadas por IHE han sido valoradas positivamente por las

sucesivas direcciones de la AEAT, pero, por diversas circunstancias, no se han llegado a aplicar como hubiera sido necesario.

El régimen jurídico de la nueva Agencia debería dotarla de autonomía orgánica y funcional, con plena independencia respecto del Gobierno y del resto de las Administraciones Públicas. Sus planes de actuación deberían elaborarse con sujeción a la normativa tributaria y sin orientación política alguna, más allá de los objetivos a medio y largo plazo que se establezcan en materia de recaudación y de lucha contra el fraude.

Dicha autonomía debe extenderse tanto al ámbito financiero, con presupuesto, financiación, tesorería y patrimonio propios, como a la política de recursos humanos.

2. CRISIS REPUTACIONAL DE LA AEAT

Una de las causas de la crisis que atraviesa actualmente la AEAT es la grave pérdida de confianza de los ciudadanos en el desempeño de sus funciones, motivada por factores de muy diversa naturaleza que se exponen a continuación.

2.1. Casos de utilización política

En 1997, la Agencia Tributaria fue objeto de instrumentalización política, lo que evidenció la falta de independencia en su actuación, con ocasión de la infundada denuncia sobre la prescripción de expedientes fiscales por valor de 200.000 millones de pesetas. Ese año, el vicepresidente del Gobierno y ministro de Economía acusó al Ejecutivo anterior de haber llevado a cabo una amnistía fiscal encubierta mediante la paralización de 600 expedientes que habrían permitido recaudar dicha cantidad (cerca de 1.200 millones de euros). Tales hechos nunca llegaron a probarse y las causas fueron finalmente archivadas por los tribunales.

En 2007, durante la tramitación del Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, se intentó introducir un precepto que obligaba a remitir previamente al Ministerio las actas de disconformidad “más delicadas” para obtener su visto bueno. Conscientes de que ello supondría la politización total de la Inspección, IHE se opuso firmemente a esta medida, que finalmente fue suprimida del proyecto.

En 2012 se aprobó una amnistía fiscal que la AEAT, por imposición del Gobierno, se vio obligada a promocionar activamente, llegando a contactar con contribuyentes y despachos profesionales para que se acogieran a ella ante su escaso éxito durante los primeros meses. En los años siguientes, se impidió además a la AEAT comprobar las declaraciones presentadas al amparo de dicha amnistía y utilizar la información contenida en ellas en el ejercicio de sus funciones. Durante ese periodo, el secretario de Estado de Hacienda, a su vez presidente de la AEAT, mantuvo una actitud de hostigamiento hacia la Asociación de Inspectores por su oposición pública a la medida. Finalmente, el Tribunal Constitucional anuló dicha amnistía en 2017.

En 2013, la AEAT vivió un episodio lamentable a raíz de la imposición de una sanción a una gran empresa, que se saldó con el cese y la dimisión de varios de sus directivos. El ministro de Hacienda llegó a justificar el relevo en la cúpula de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes alegando que dicho equipo “estaba lleno de socialistas”.

Ese mismo año, el ministro de Hacienda facilitó en el Congreso de los Diputados información sobre la situación tributaria del tesorero de un partido político, y otro miembro del Gobierno hizo públicos datos de las declaraciones de la renta de un antiguo ministro implicado en casos de corrupción. En ambos casos, dicha información solo pudo proceder de la propia AEAT, lo que constituye una clara vulneración del carácter reservado que la Ley General Tributaria atribuye a los datos de que dispone la Agencia para el ejercicio de sus funciones.

En marzo de 2024, la entonces ministra de Hacienda efectuó declaraciones públicas sobre la pareja de la presidenta de la Comunidad de Madrid, en las que afirmó, entre otros extremos, que se había cometido un fraude fiscal y que existía un reconocimiento de los hechos por parte de su defensa en el marco de una negociación con la Fiscalía. Aunque la ministra sostuvo que se refería a hechos ya conocidos públicamente y negó haber revelado información reservada, el artículo 95 de la Ley General Tributaria impone el deber de secreto y sigilo sobre la información tributaria de los contribuyentes, con independencia de que esta haya sido ya divulgada.

Por último, en los últimos años, una política de comunicación de la AEAT manifiestamente deficiente, en ocasiones impuesta por el Gobierno, ha dañado seriamente su imagen en casos de corrupción de gran repercusión mediática. Como consecuencia, se ha extendido entre la ciudadanía la percepción de que la AEAT está politizada y de que el rigor que aplica al contribuyente medio se relaja notablemente cuando se trata de los más poderosos.

El futuro Estatuto de la AEAT debe garantizar su plena independencia respecto del poder político.

2.2. Desigual eficacia de la AEAT en la asistencia al contribuyente y en la lucha contra el fraude fiscal

Hasta fechas recientes, la AEAT gozaba de un elevado prestigio, como reflejaban las encuestas de opinión elaboradas por distintos organismos públicos y privados, especialmente en lo relativo a la asistencia al contribuyente.

En el ámbito del control, los contribuyentes son conscientes de la eficacia que la AEAT ha demostrado en la detección y regularización de errores y pequeños fraudes en las declaraciones de renta. Esta eficacia es fruto de la mejora continua de sus aplicaciones informáticas, así como de la ampliación y el perfeccionamiento de la información contenida en sus bases de datos, lo que permite que, ante la más mínima discrepancia, se efectúe el correspondiente requerimiento.

Por el contrario, en la otra gran área de actuación de la Agencia, la lucha contra el fraude fiscal, IHE viene advirtiendo desde hace muchos años de que se trata de una asignatura pendiente. No se han acometido las reformas organizativas y legales necesarias para alcanzar en este terreno unos resultados equiparables a los obtenidos en la asistencia al contribuyente.

La AEAT ha concentrado sus esfuerzos en fomentar el cumplimiento voluntario y en las actuaciones preventivas, sin impulsar con la misma intensidad las actuaciones necesarias para combatir eficazmente el fraude fiscal.

Más adelante se expondrán las medidas que proponemos al respecto, pero queremos subrayar aquí que esta situación es bien conocida por los ciudadanos, que año tras año expresan una opinión negativa sobre esta cuestión, tal y como se detalla a continuación.

2.3. Percepción de los ciudadanos sobre el nivel de fraude fiscal

En relación con la percepción social del fraude, el Plan Estratégico 2024-2027 de la AEAT recoge una referencia al estudio “Opinión pública y política fiscal” del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de 2023, que constata una clara preocupación social por el fraude fiscal: un 37 % de los encuestados considera que existe mucho fraude y un 51,6 %, que existe bastante, lo que suma un 88,6 %. El mismo documento señala que, según el CIS, un 55,6 % de los ciudadanos considera insuficientes los esfuerzos de la Administración en la lucha contra el fraude (un 42,3 % estima que se realizan pocos esfuerzos y un 13,3 %, muy pocos).

Con el fin de determinar si esta opinión responde a un momento concreto —el año 2023, al que se refiere el Plan Estratégico— o si, por el contrario, tiene un carácter estructural, IHE ha analizado la evolución de la percepción ciudadana del fraude fiscal. Para ello, se han examinado las respuestas a dos preguntas incluidas en las encuestas anuales del CIS sobre opinión pública y política fiscal, y se ha elaborado la siguiente tabla, que recoge la evolución de ambas variables en el periodo 2006-2025:

1.ª Percepción ciudadana del fraude fiscal

- Pregunta CIS: “¿Cree Ud. que en España existe mucho, bastante, poco o muy poco fraude fiscal?”
- Indicador: % que responde “mucho” + “bastante” fraude fiscal.

2.ª Valoración de la actuación administrativa en la lucha contra el fraude

- Pregunta CIS: “¿Cree Ud. que la Administración hace muchos, bastantes, pocos o muy pocos esfuerzos para luchar contra el fraude fiscal?”
- Indicador: % que responde “muchos” + “bastantes” esfuerzos.

Los resultados son los siguientes:

Año	Fraude percibido: mucho o bastante	Valoración de la actuación administrativa: muchos o bastantes esfuerzos
2006	83,10 %	45,10 %
2007	82,70 %	44,70 %
2008	82,00 %	41,90 %
2009	82,20 %	42,30 %
2010	84,80 %	31,00 %
2011	84,10 %	23,70 %
2012	92,20 %	16,10 %
2013	94,00 %	23,60 %

Año	Fraude percibido: mucho o bastante	Valoración de la actuación administrativa: muchos o bastantes esfuerzos
2014	94,80 %	22,60 %
2015	93,90 %	26,70 %
2016	94,60 %	25,80 %
2017	95,10 %	29,60 %
2018	94,60 %	27,80 %
2019	91,20 %	29,70 %
2020	89,90 %	31,40 %
2021	91,40 %	31,40 %
2022	90,30 %	36,10 %
2023	88,60 %	40,10 %
2024	88,90 %	40,10 %
2025	90,10 %	43,70 %

Los resultados anteriores ponen de manifiesto que la percepción de los ciudadanos de que existe mucho o bastante fraude fiscal permanece estructuralmente alta, y nunca ha bajado a niveles minoritarios. En el último año, 2025, se situó en el 90,1 %. Por otro lado, la percepción de que la Administración realiza muchos o bastantes esfuerzos cayó en los años de la crisis financiera, con un mínimo del 16,1 % en 2012, y posteriormente se ha recuperado hasta el 43,7 % en 2025. Pero supone un fracaso importante para la Administración que más de la mitad de los ciudadanos piensen que la AEAT no hace los esfuerzos necesarios en sus actuaciones contra el fraude fiscal.

Medición oficial del fraude fiscal

En la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, se aprobó la **realización de un estudio sobre el volumen del fraude fiscal** por un grupo de expertos independientes. Dado el poco éxito e implantación de anteriores informes, IHE propuso que dicho estudio se realizara periódicamente y enmarcado en el Plan Estadístico Nacional, y que se informara de manera homogénea y oficial acerca del volumen de economía sumergida y el fraude fiscal en España, su distribución y sus características. A pesar de las reiteradas peticiones, no se ha llegado nunca a hacer ningún estudio sobre esta cuestión.

Por otro lado, en el Plan Estratégico 2024-2027 se hace referencia a las dificultades de medir el índice de fraude fiscal, y, en consecuencia, se manifiesta lo siguiente:

En atención a todas las limitaciones expuestas y sin perjuicio del seguimiento de los estudios internacionales de referencia, la Agencia Tributaria va a continuar centrando

su esfuerzo en la medición de la evolución del cumplimiento voluntario, puesto que a lo largo del ciclo económico es fundamental que los indicadores tributarios, especialmente la evolución de los impuestos devengados y de las bases imponibles agregadas, sean más favorables que la evolución de las magnitudes macroeconómicas agregadas directamente relacionadas con ellos, aspecto clave en el que se incidirá de nuevo al exponer los indicadores estratégicos plurianuales que se consideran más relevantes para el seguimiento de la actividad y resultados de la organización.

2.4. Diferente trato a los ciudadanos

Ahora bien, la imagen global que los ciudadanos tienen de la AEAT se desmorona cuando sospechan que sus actuaciones con los contribuyentes más ricos y poderosos no son tan exigentes como las que aplica al resto. Y esas sospechas obedecen, en muchas ocasiones, a la inexistencia de una política de comunicación por parte de la Agencia.

Los ciudadanos podrían llegar a aceptar una actuación deficiente de la AEAT en la lucha contra el fraude fiscal, como la que reflejan las encuestas antes mencionadas, si existiera una causa que la justificara, como la falta de recursos humanos. Lo que en ningún caso admiten es una diferencia de trato en función del tipo de contribuyente, con rigor para unos y laxitud para otros.

Así lo ha percibido recientemente la ciudadanía a raíz de las declaraciones de la directora de la AEAT, ya cesada en el momento de efectuarlas, ante una comisión de investigación del Senado. El asunto se refería a un caso de posible corrupción de un político, actualmente judicializado, que afecta a personas del entorno de un expresidente del Gobierno. Preguntada por un senador por el motivo por el que la AEAT no había llevado a cabo la comprobación tributaria del investigado, que no había presentado sus declaraciones del IRPF durante varios ejercicios pese a constarle imputaciones de rentas, la directora respondió que se había tratado de un “error inexplicable”. Sus palabras tuvieron una amplísima repercusión en los medios de comunicación, muchos de los cuales concluyeron que la única explicación posible era que el contribuyente hubiera sido excluido de los listados de requerimientos.

IHE está convencida de que lo sucedido tiene una explicación técnica, pero considera que se ha impuesto a la Dirección de la AEAT la decisión de no ofrecerla, lo que ha provocado uno de los daños reputacionales más graves de la historia de la institución.

No es la primera vez que ocurre. En años anteriores se produjeron situaciones similares, como la imputación errónea de inmuebles a la infanta Cristina. Ante el silencio de la AEAT, fue IHE quien tuvo que explicar públicamente en los medios de comunicación que lo sucedido se debía exclusivamente a errores técnicos en la identificación de la titular en escrituras públicas autorizadas por notarios¹.

¹ IHE emitió un comunicado el 26 de noviembre de 2013, de 5 páginas, explicando lo sucedido, cuyo encabezamiento era el siguiente: **LOS ERRORES EN LAS BASES DE DATOS DE LA AEAT, SU ORIGEN Y LAS INSUFICIENTES ACLARACIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA.**

Otra situación reciente se ha producido ante las manifestaciones de un despacho profesional extranjero, que ha organizado una campaña de desprestigio de las actuaciones de la AEAT, pero centrando sus ataques sobre todo en los Inspectores de Hacienda. Así, hemos sido calificados como “mafia”, “extorsionadores”, “secuestradores”, “depredadores”, entre otras descalificaciones que, a juicio de IHE, tendrían que haber sido objeto de denuncia ante los tribunales. Sin embargo, no ha existido una respuesta contundente, ni mediática ni judicial por parte de la AEAT en defensa de la legalidad de sus actuaciones y del trabajo de sus funcionarios.

Ante esa falta de respuesta a dichos ataques, lo que queda en la conciencia de los ciudadanos es que la AEAT actúa de esa forma, puesto que no se defiende, circunstancia que no puede estar más alejada de la realidad.

2.5. Deficiente aplicación del régimen sancionador

Además de las situaciones descritas, existen otras, prolongadas en el tiempo, que también han deteriorado la imagen de la AEAT. Una de las quejas más frecuentes de los contribuyentes en su relación con la Agencia se refiere a la aplicación del régimen sancionador, ya que se imponen sanciones de forma prácticamente automática en las liquidaciones tributarias, especialmente en el área de Gestión. Como consecuencia, durante muchos años, la mayoría de las resoluciones administrativas y sentencias judiciales en materia sancionadora han dado la razón a los contribuyentes y han anulado las sanciones, al considerar que la AEAT no había acreditado debidamente la concurrencia del principio de culpabilidad.

La AEAT ha tomado conciencia de este problema, aunque demasiado tarde, pues el daño reputacional ya se ha producido, y ha anunciado un cambio en su forma de actuar, tal y como recoge expresamente su Plan Estratégico 2024-2027:

Mejora en la aplicación del procedimiento sancionador

*En el período 2024-2027 se continuarán los trabajos iniciados en el año 2023, encaminados a la **revisión de los criterios operativos de aplicación del régimen sancionador tributario por parte de los órganos de Gestión, con la finalidad de mejorar los procesos de detección de la concurrencia de culpabilidad** y centrar la aplicación del régimen sancionador en las conductas de mayor gravedad.*

Se trata, en definitiva, de valorar la conducta previa del contribuyente cuando este incurre en errores o en pequeños incumplimientos involuntarios, especialmente en aquellos casos en los que no existe perjuicio económico y son cometidos ocasionalmente

Para IHE resulta inexplicable que ninguno de los responsables del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas haya dado una explicación completa y precisa de lo que ha ocurrido, más allá del contenido del último comunicado. La falta de una justificación precisa, unida a la tardanza en reaccionar, potencian las especulaciones sobre este asunto.

La existencia de imputaciones incorrectas a la Infanta en los años 2005 y 2006 no se debe a una actuación deficiente de la Agencia Tributaria, ni de los Notarios. Es una consecuencia de la situación de las fuentes de información en dichos años, o del proceso de transmisión de las mismas, que se ha ido corrigiendo con la voluntad y el esfuerzo de las partes.

por contribuyentes tradicionalmente cumplidores, evitando sancionar al primer incumplimiento, como regla general.

2.6. Descontento de los profesionales que se relacionan con la AEAT

Otro colectivo que manifiesta habitualmente su malestar con las actuaciones de la AEAT es el de los asesores fiscales y demás profesionales que se relacionan con ella.

El primer motivo de queja se refiere a su intervención en los procedimientos de comprobación del área de Gestión, en los que se encuentran con un auténtico muro, la sede electrónica, que impide cualquier diálogo para exponer argumentos o explorar posibles soluciones. A ello se suma la rigidez de algunos de los criterios aplicados en esta área, como la denegación íntegra de la deducción del IVA soportado cuando el obligado tributario no atiende el requerimiento. Todo ello ha generado un notable malestar en el colectivo. Prueba de ello es que resulta frecuente escuchar a estos profesionales, cuando intervienen en actuaciones de la Inspección, que prefieren este tipo de procedimientos a una comprobación de Gestión, porque en ellos es posible dialogar, debatir y rebatir argumentos.

Como en el caso anterior, la AEAT ha reaccionado tarde, tal y como se desprende de su Plan Estratégico 2024-2027:

Cita especializada para profesionales tributarios

Uno de los compromisos asumidos por la Agencia Tributaria en el Código de Buenas Prácticas de Profesionales Tributarios, aprobado en el seno del Foro de Asociaciones y Colegios de Profesionales Tributarios, es el de singularizar y personalizar la atención a los intermediarios fiscales adheridos a dicho Código, mejorando las funcionalidades de la aplicación de cita. Además, la Agencia Tributaria se compromete, en el marco de los procedimientos en los que el intermediario fiscal ponga de manifiesto su condición de persona adherida al Código de Buenas Prácticas de Profesionales Tributarios, así como su voluntad de agilizar la tramitación del procedimiento y reducir la litigiosidad, a facilitar, lo antes posible, el conocimiento de los hechos susceptibles de regularización. Asimismo, y siempre que las circunstancias lo justifiquen, también se compromete a facilitar la celebración de reuniones tendentes a poner de manifiesto y aclarar cuestiones de relevancia que se hubieran podido suscitar en el seno del procedimiento.

Para cumplir con estos compromisos, se ofrecerá el servicio de cita especializada para profesionales tributarios adheridos al Código de Buenas Prácticas, que mejorará la atención a este colectivo permitiéndole una asistencia más personalizada.

El segundo motivo de queja se refiere a la multitud de **requerimientos** que tienen que atender de la AEAT, muchos de ellos **sin ningún riesgo fiscal**, pero que suponen dedicar mucho tiempo y recursos para atenderlos.

En este sentido, el área de Gestión tendría que revisar los criterios utilizados en los requerimientos masivos de comprobación, para tratar de excluir a los obligados tributarios en los que no se aprecien riesgos fiscales.

3. PROBLEMAS ORGANIZATIVOS EN LA AEAT

3.1. Problemas derivados de la bicefalia en sus órganos de dirección

Una de las características de la AEAT es la bicefalia de sus órganos de dirección. Por un lado, la Presidencia corresponde al secretario de Estado de Hacienda, que concentra las funciones de mayor relevancia; por otro, la Dirección General de la Agencia asume únicamente funciones ejecutivas. En diversas ocasiones se han producido sonadas discrepancias de criterio entre ambos cargos, en las que las decisiones del primero han estado condicionadas por consideraciones políticas ajenas a lo estrictamente técnico y profesional. Esta situación se da, sobre todo, cuando los titulares de ambos puestos son designados por distintas sensibilidades del partido gobernante, en un reparto de papeles que, aunque pueda resultar políticamente inevitable, genera importantes disfunciones en el funcionamiento de la AEAT.

Estas discrepancias se han manifestado incluso en cuestiones de mera organización administrativa. Así ocurrió en 2005, cuando el secretario de Estado de Hacienda se negó a aprobar las modificaciones necesarias para culminar el proceso de regionalización de la Agencia Tributaria, en contra de lo previsto en la normativa ya aprobada y pese a que la Dirección de la Agencia llevaba años trabajando en su implantación.

En años posteriores se acometió una reorganización de la AEAT cuya primera fase afectó a los servicios territoriales. La segunda, relativa a los servicios centrales, nunca llegó a ejecutarse, lo que ha provocado importantes distorsiones en su estructura. A modo de ejemplo, esta descompensación ha llevado a que subdirectores y otros puestos directivos de los servicios centrales perciban retribuciones similares a las de los inspectores de nuevo ingreso, un problema que se ha venido solventando de forma provisional mediante complementos con cargo a la bolsa de productividad.

Otro ejemplo de discrepancia entre el ámbito político y el técnico se produjo en 2007, en relación con un proyecto en el que participaban distintos órganos del Ministerio de Hacienda (la Subsecretaría, la Dirección General de Tributos y los Tribunales Económico-Administrativos, en adelante TEA), junto con la propia AEAT. Su objetivo era integrar en la Agencia a todos los inspectores de Hacienda, con independencia del órgano en el que prestaran servicio, dado que el Cuerpo de Inspectores de Hacienda del Estado está legalmente adscrito a la AEAT. El proyecto no llegó a materializarse por las reticencias personales del entonces secretario de Estado, pese al acuerdo de todos los órganos técnicos implicados. Casi dos décadas después, la situación sigue sin resolverse y ha sido necesario recurrir a soluciones provisionales, como la adscripción temporal de inspectores de la AEAT a los TEA para reducir el enorme volumen de expedientes pendientes de resolución.

Resulta necesario y urgente abordar este problema, para el que IHE lleva más de veinte años proponiendo una solución sin obtener respuesta. Dada la responsabilidad que conllevan, los puestos de los TEA y de la Dirección General de Tributos deberían ser desempeñados por los inspectores de Hacienda con mayor preparación y experiencia, y no, como sucede actualmente,

por inspectores de reciente ingreso que todavía no han tenido ocasión de adquirir la experiencia necesaria para resolver estos expedientes.

3.2. Inestabilidad en sus órganos de dirección

Otra característica del funcionamiento de la Agencia Tributaria es la inestabilidad de sus órganos de dirección. En sus casi treinta y cinco años de existencia, la AEAT ha tenido quince directores generales, lo que supone una permanencia media en el cargo de poco más de dos años. Cada nuevo nombramiento desencadena una cascada de ceses y designaciones en los puestos de libre designación: directores de departamento, subdirectores, delegados especiales o jefes de dependencia regional, entre otros. En una ocasión, la Agencia llegó a tener cuatro directores generales en apenas dos años, lo que dio lugar a más de trescientos ceses y nombramientos en este tipo de puestos.

Esta falta de estabilidad en los puestos directivos, y por extensión en la propia institución, ha provocado que proyectos en los que toda la AEAT había estado implicada durante años fueran posteriormente abandonados. Además, puede suscitar en la opinión pública dudas sobre la independencia del organismo y sobre los motivos de tan frecuentes nombramientos y destituciones.

Para poner fin a esta inestabilidad, IHE propone dos medidas:

- La primera consiste en que el director general de la AEAT sea nombrado por las Cortes Generales por mayoría cualificada, para un mandato de cinco años renovable por un único periodo de igual duración, y con causas de cese tasadas y expresamente reguladas. Ello garantizaría tanto la continuidad en la gestión de la Agencia como una mayor independencia de sus órganos directivos.
- La segunda pasa por una reducción drástica del número de puestos que actualmente se cubren mediante el sistema de libre designación.

En la actualidad, los puestos de trabajo de la AEAT se proveen mediante dos sistemas: el concurso y la libre designación. Durante muchos años, la Agencia ha seguido la práctica, a nuestro juicio inadecuada, de reconvertir de forma continuada puestos que debían cubrirse por concurso en puestos de libre designación. Como resultado, hoy más del 50 % de los puestos ocupados por inspectores de Hacienda en la AEAT se han provisto por libre designación.

IHE propone que la libre designación sin restricciones quede reservada exclusivamente al personal directivo. En consecuencia, el Estatuto de la AEAT debería establecer las características de los puestos que han de proveerse por cada uno de los sistemas, definiendo cada uno de ellos, de modo que se configure una triple vía de acceso y promoción:

- a) Libre designación para los puestos calificados como directivos, en el sentido del artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP). Serán nombrados por periodos de entre 2 y 6 años, entre funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Hacienda del Estado, en base a criterios de confianza.

- b) Nombramiento mixto. Se designaría al elegido entre 3 o 5 candidatos seleccionados mediante criterios de concurso, como la experiencia, la antigüedad, las funciones desempeñadas, la realización de cursos de formación, la valoración del trabajo desarrollado, etc., eligiéndose libremente entre dichos candidatos.
- c) Concurso: deberá ser el sistema general de provisión de puestos de trabajo, y el único para aquellos puestos de contenido exclusivamente técnico.

Los titulares de los puestos de trabajo provistos por el procedimiento de libre designación podrán ser cesados discrecionalmente y se les deberá asignar un puesto de trabajo conforme al sistema de carrera profesional y con las garantías inherentes a dicho sistema.

En las bases de cada convocatoria, aprobadas por Resolución del director de la Agencia, debería establecerse el cómputo de cada parámetro de los que se tendrían en cuenta para la selección de los candidatos en puestos de nombramiento mixto. De igual modo se establecerían los valores mínimos a cumplir para ser considerado candidato al puesto, que dependerían del cargo a desempeñar, en función de una escala.

3.3. Problemas de competencia territorial

La atribución de competencias a los distintos órganos de la AEAT se ha basado tradicionalmente en un criterio territorial, determinado por el domicilio fiscal de los contribuyentes.

La creación de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes supuso una excepción a este modelo, al dotarla de competencias de ámbito nacional. De este modo, cualquiera de sus equipos de inspección puede comprobar a cualquier contribuyente, con independencia de dónde radique su domicilio fiscal.

Otra excepción se ha producido en el área de asistencia al contribuyente con la creación de la Administración de Asistencia Digital Integral (ADI). Se trata de un servicio que funciona como una oficina virtual, en la que los ciudadanos reciben atención personalizada sin necesidad de desplazarse a una oficina física, a través de distintos canales como el teléfono, el chat o la videollamada.

En el área de Inspección, en cambio, el modelo ha permanecido prácticamente inalterado desde la creación de la AEAT, con la única salvedad del proceso de regionalización de competencias llevado a cabo hace años. Sin embargo, la actividad económica ha evolucionado notablemente, tanto en su distribución territorial como en la forma de ejercer el comercio. La economía digital ha roto las barreras territoriales tradicionales y plantea el reto de reorganizar los medios humanos y materiales con que cuentan los órganos territoriales de Inspección para el ejercicio de sus competencias. A ello se suma que hoy es posible desarrollar actuaciones y firmar diligencias y actas por medios electrónicos, lo que evita el desplazamiento físico tanto de los actuarios como de los contribuyentes y sus representantes.

Por todo ello, IHE lleva años proponiendo la “nacionalización de competencias”, es decir, que las competencias de la Inspección pasen a tener ámbito nacional, dado el importante desajuste existente entre las plantillas de cada región y el censo de contribuyentes que deben comprobar.

Aunque durante años esta propuesta no ha sido atendida, el Plan Estratégico 2024-2027 de la AEAT ya contempla esta medida:

Evolución de los estrictos límites competenciales territoriales y renovación del sistema competencial

La evolución de la actividad económica en España y, por consiguiente, de las bases tributarias, ha experimentado, especialmente en la última década, fuertes cambios que han concentrado la actividad en ciertas áreas del territorio. La paulatina adaptación de las plantillas territoriales de la Agencia Tributaria no puede acompasarse al ritmo de cambio de estas realidades económicas. A lo anterior se suman los avances en materia de telematización de procedimientos y uso de tecnologías de la información y las comunicaciones en los procedimientos tributarios, tanto por la Agencia Tributaria como por los obligados tributarios.

*Por ello, y con el fin de flexibilizar el ámbito de actuación de las Dependencias Regionales de la Agencia Tributaria y dotar a estas actuaciones de la debida seguridad jurídica procedimental, **se impulsará la posible evolución de los estrictos límites competenciales territoriales, de tal manera que aquellas puedan actuar sobre cualquier obligado tributario, independientemente del lugar donde radique su domicilio fiscal**, siempre que no esté adscrito a las funciones y competencias de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes o a las Oficinas Nacionales y sin perjuicio del establecimiento de sistemas que aseguren una adecuada atención a los derechos de los contribuyentes, como el derecho a comparecer en el ámbito territorial que corresponde a su domicilio fiscal, todo ello acompañado de la debida gestión interna de estas actuaciones. Esta medida se impulsará respetando la actual distribución competencial de los órganos revisores.*

Ello redundará en una distribución más eficaz de la carga de trabajo, una mayor coordinación y especialización frente a determinadas modalidades elusivas o defraudadoras y, en suma, una mayor agilización de numerosos trámites.

3.4. Necesidad de mayores efectivos en la lucha contra el fraude

Los inspectores de Hacienda venimos defendiendo que los recursos humanos que la Agencia destina a la lucha contra el fraude deben incrementarse de forma progresiva, en todas las categorías (inspectores, técnicos, agentes, personal informático y administrativo), hasta aproximarnos a la media de los países europeos más desarrollados. Avala esta propuesta el hecho de que el peso de la economía sumergida en dichos países es inferior al de España, lo que apunta a una relación directa entre los recursos dedicados a combatir el fraude y los resultados obtenidos.

En noviembre de 2005, IHE elaboró un estudio sobre los efectivos necesarios para luchar eficazmente contra el fraude. La situación de la plantilla que describía dicho estudio es prácticamente idéntica a la actual. Según se recogía en él:

2.3. Situación actual.

Actualmente, la plantilla de inspectores en la Agencia Tributaria es de 1.517. La plantilla del Cuerpo Técnico de Hacienda es de 6.112 efectivos, estando destinados en el área de inspección 2.272; la plantilla de Agentes Tributarios es de 4.066, de los que 1.088 están destinados en el área de inspección. El personal administrativo que presta apoyo a las unidades y equipos de inspección es casi inexistente.

En resumen, de la plantilla de más de 27.000 efectivos de la Agencia Tributaria, los destinados a la comprobación inspectora no superan los 5.000.

En planes anteriores se ha manifestado que iba a realizarse una redistribución de los efectivos hacia el área de inspección, pero nunca se ha llevado a cabo dicha medida, quizás por el incremento incesante de tareas impuestas a las otras áreas de la Agencia Tributaria, sobre todo a la de gestión.

En dicho año se proponía un incremento de 3.800 efectivos en el área de Inspección, con el siguiente detalle:

- *No se necesita incrementar sustancialmente la plantilla de Inspectores de Hacienda, pero sí se deben reducir drásticamente aquellos puestos burocráticos o que no supongan trabajo efectivo en las tareas de control, redistribuyendo dichos efectivos entre los equipos y unidades.*
- *Existe un déficit importante en los efectivos del Cuerpo Técnico, 1.800 puestos, que deberían ser cubiertos a través de la oferta de empleo público en los próximos años.*
- *La plantilla de Agentes Tributarios destinados en la inspección se ha de incrementar en 1.000 efectivos.*
- *Se ha de dotar a los equipos y unidades con 1.000 nuevos auxiliares administrativos.*

En el siguiente cuadro se observa cómo, de las cuatro áreas operativas, la que ha visto crecer más su personal —y decrecer menos durante la crisis— es la de Gestión Tributaria, encargada de la tramitación de procedimientos de control masivos —hacia fuentes de renta más controladas, especialmente personas físicas— y de la atención al ciudadano. En las tres áreas restantes, encargadas de controles más complejos y más intensivos en recursos humanos por expediente, los incrementos han sido inferiores.

Año	1996	2008	2011	2014	% 1996-2014	% 2011-2014	2024	% 1996-2024
Áreas operativas	19.883	20.811	21.359	20.245	1,82 %	-5,22 %	21.306	
Gestión	6.468	7.097	7.405	7.195	11,24 %	-2,84 %	7.464	15,40 %
Inspección	4.874	5.198	5.276	4.957	1,70 %	-6,05 %	5.219	7,08 %
Recaudación		4.539	4.621	4.318		-6,56 %	4.208	
Aduanas		3.977	4.057	3.775		-6,95 %	4.415	

Del análisis de los datos del cuadro anterior se pone de manifiesto que prácticamente todo el incremento de plantilla de la AEAT en las áreas operativas se produjo en el área de Gestión en el período 1996 a 2014. Se observa también que Gestión fue el área que menor minoración tuvo en los años de crisis. Por último, en el conjunto del período 1996-2014 el incremento de plantilla de Gestión (11,24 %) ha sido muy superior al de Inspección (1,70 %).

4. FALTA DE INDEPENDENCIA EN SUS RECURSOS ECONÓMICOS

Entre las fuentes de financiación de la AEAT figura una partida que incrementa su presupuesto en un porcentaje de la recaudación derivada de sus actos de liquidación. Dicho porcentaje, fijado inicialmente en el 18 % en 1992, se redujo al 5 % en 2002, límite que se mantiene hasta la actualidad. Sin embargo, estas cuantías adicionales no se generan de forma automática, sino que requieren la autorización expresa del Gobierno, y ninguno de los sucesivos Ejecutivos las ha autorizado nunca por un importe que alcanzara el porcentaje máximo establecido.

Los créditos que se han dejado de generar habrían permitido dotar a la AEAT de más medios materiales y humanos, evitando la situación límite que ha soportado su plantilla en los últimos años, a la que se hace referencia en los apartados siguientes.

Durante la crisis financiera, IHE propuso ya en 2009 la puesta en marcha de un plan especial que dotara a la AEAT de mayores medios para paliar la escasez de recursos públicos y contribuir a la reducción del déficit del Estado, financiado mediante un incremento del citado porcentaje de participación. IHE elaboró diversos documentos que remitió a los grupos parlamentarios y a las autoridades tributarias, y la propuesta acabó materializándose en 2014 con la aprobación del denominado Plan Especial de Intensificación de Actuaciones (PEIA). Aunque la participación en el plan era voluntaria, la gran mayoría de los trabajadores de la AEAT se adhirió a él.

Las memorias anuales de la AEAT ponen de manifiesto los excelentes resultados recaudatorios obtenidos cada año por el PEIA, que se reflejan también en una mejora sustancial de las ratios de resultados en relación con los costes y con la plantilla. La AEAT lleva trece años ejecutando este plan, que cada año debe someterse a la aprobación previa del ministro o ministra de Hacienda.

El futuro Estatuto de la Agencia debe definir sus fuentes de financiación y su régimen presupuestario y patrimonial propios.

IHE ha propuesto que la AEAT debiera disponer de las siguientes fuentes de ingresos:

1. Financiación estable y plurianual determinada por funciones, cargas de trabajo, inversiones tecnológicas y competencias asumidas.
2. Recursos derivados de la prestación de servicios como consecuencia de la administración y cobranza de recursos de otros Entes del Sector Público en virtud de Convenios establecidos con los mismos.
3. La consideración de recurso de la AEAT del recargo de apremio de las deudas cobradas en período ejecutivo en su totalidad.
4. Aquellos otros servicios que se cobren como consecuencia de la participación de sus funcionarios en tareas de intervención o auxilio judicial en procesos civiles, mercantiles o penales por delitos económicos, en los que no exista contrapartida para la AEAT (es decir, fuera de los supuestos de delito fiscal o de contrabando).

5. Como nueva partida de ingreso se establecería también el cobro por determinados servicios prestados para otros Órganos y Administraciones:
 - Servicios encomendados a la AEAT por la AGE u otras AA. PP., no propios del ámbito tributario, de los cuales hay ejemplos en los últimos años, como el pago del “cheque-bebé” por la AEAT; el pago de 100 € mensuales por hijos menores de tres años, introducido como deducción en IRPF con pago anticipado por la AEAT; el Plan de Pago a Proveedores por CC.AA. y EE.LL., en el que la AEAT ha tenido que prestar su sede electrónica y sus aplicaciones de recaudación para definir colectivos y gestionar la remisión al ICO; la línea de ayudas directas a empresas y profesionales del sector del transporte especialmente afectados por la subida de los precios de los carburantes; o la ayuda de 200 euros para personas físicas de bajo nivel de ingresos y patrimonio del año 2022.
 - Podrían, además, prestarse servicios tributarios al margen de los de recaudación ejecutiva ya existentes, para otras Administraciones, como la ejecución de bienes, la notificación de actos, etc., a cambio del correspondiente precio.
6. Los rendimientos de los bienes y valores que constituyan su patrimonio.
7. Los préstamos necesarios para atender situaciones de desfase temporal de tesorería.
8. Los demás ingresos de Derecho Público o privado que le sea autorizado percibir.

5. POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS DE LA AEAT

Otra de las características de la Agencia Tributaria es la situación límite de sus recursos humanos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. La AEAT arrastra problemas en la gestión de su personal y padece actualmente limitaciones tanto presupuestarias como legales, derivadas de la obligada sujeción de su política de recursos humanos a los criterios de Función Pública. Y ello pese a que su ley de creación le reconoce un régimen jurídico propio, según el cual “la Agencia elaborará y aprobará de forma autónoma su oferta de empleo público y el régimen de acceso a los Cuerpos, Escalas y Especialidades que se le adscriben, incluidos los requisitos y características de las pruebas para acceder a los mismos de acuerdo con sus necesidades operativas, las vacantes existentes en su relación de puestos de trabajo y sus disponibilidades presupuestarias”.

Sin embargo, bajo el pretexto de la coordinación con Función Pública, se han impuesto a la Agencia criterios que vulneran su independencia, como la elaboración de listas de interinos o la modificación del sistema de acceso a las oposiciones.

Por ello, el futuro Estatuto de la AEAT debería atribuirle la facultad legal de decidir el volumen y la composición de su plantilla, así como de adoptar las medidas necesarias para resolver los problemas que se exponen a continuación.

5.1. Situación de los recursos humanos de la Agencia

Según sus memorias anuales, la plantilla de la Agencia Tributaria se mantuvo estable en torno a los 28.000 empleados desde su puesta en funcionamiento en 1992 hasta 2009.

Ese año, España se situaba a la cola de los países de su entorno en dotación de personal: el número de ciudadanos por empleado de la administración tributaria era de 1.928 en España, frente a 862 en el Reino Unido, 860 en Francia, 729 en Alemania y 697 en los Países Bajos. Asimismo, en términos de gasto en relación con el PIB, España destinaba a la lucha contra el fraude un tercio de lo que invertía Francia, menos de la mitad que Alemania y algo más de la mitad que Italia.

A partir de 2009, la falta de reposición de efectivos durante los años de la crisis financiera redujo la plantilla hasta los 24.839 empleados. Ante esta situación crítica, la disposición adicional sexta de la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, relativa a las ofertas de empleo público de la AEAT, encomendó al Gobierno aprobar en un plazo de seis meses la normativa necesaria para que, en un periodo de ocho años, la ratio de personal de la administración tributaria en relación con el número de obligados tributarios se aproximara a la media europea. La referencia a la media europea figuraba también en el Plan Estratégico de la AEAT 2020-2023, haciendo referencia a dos posibles magnitudes: conseguir en 2023 una cifra de efectivos de 30.434 para situarnos en la media de países de la OCDE, y de 39.489 si queríamos situarnos en la media de los países de la UE.

No se ha conseguido lo dispuesto en el Plan Estratégico 2020-2023, ya que, según figura en la Memoria de la AEAT de 2023, el número de efectivos en dicho año era de 25.832.

En el Plan Estratégico 2024-2027 de la AEAT se refleja lo siguiente:

Crecimiento del número de efectivos de la Agencia Tributaria

Se muestra, a continuación, un cuadro explicativo con los datos estimativos sobre la evolución de los efectivos en sentido ascendente, prevista por la Agencia Tributaria para los próximos años (2024-2027):

Subgrupo	Efectivos actuales	Incorporaciones previstas	Salidas estimadas	Efectivos previstos
A1	2.702	883	399	3.186
A2	9.157	3.157	1.399	10.915
C1	10.738	4.391	2.927	12.202
C2	2.530	162	1.465	1.227
Personal funcionario	25.127	8.593	6.190	27.530
Personal laboral	2.167	128	449	1.846
Total AEAT	27.294	8.721	6.639	29.376

Tampoco se han cumplido las previsiones que figuran en el cuadro anterior, porque la plantilla de la AEAT a final de 2024 fue de 26.363 efectivos, según figura en la memoria anual de dicho año.

El dato de empleados del año 2025 figura en sus cuentas anuales, y es de 27.226 efectivos.

En resumen, los 29.000 empleados que tenía la AEAT en el año 2009, cifra que ya era inferior a las medias de los países de la OCDE y de la UE, todavía no se han alcanzado, a pesar de las previsiones reflejadas en los planes estratégicos de la AEAT.

No obstante, las anteriores consideraciones, IHE considera que el debate no debe centrarse únicamente en el número de efectivos. Siendo necesario reforzar la plantilla, existe también un amplio margen de mejora en el aprovechamiento de los recursos humanos de que ya dispone la Agencia, lo que exige revisar la definición de los puestos, las cargas de trabajo y la distribución territorial y funcional del personal.

En este sentido, proponemos implantar en la AEAT un sistema permanente de auditoría de necesidades de personal que permita avanzar hacia una administración más flexible, eficiente y capaz de adaptarse a las necesidades de cada momento. Entre las medidas que podrían derivarse de dicha auditoría cabe destacar las siguientes:

- Redistribuir efectivos desde estructuras de carácter burocrático hacia funciones de mayor valor añadido.
- Revisar la concentración de puestos de ámbito nacional y de servicios centrales en Madrid.
- Aprovechar el teletrabajo y los puestos deslocalizados como herramienta para captar y retener talento.
- Impulsar la automatización y el uso de la inteligencia artificial para eliminar tareas repetitivas y liberar personal para la investigación y las actuaciones de mayor complejidad.
- Determinar qué puestos deben ser desempeñados necesariamente por funcionarios, por implicar el ejercicio de potestades públicas o de funciones legalmente reservadas.

Finalmente, estos problemas de personal se ponen también de manifiesto en otros centros directivos en los que prestan servicio inspectores de Hacienda, como la Dirección General de Tributos o los Tribunales Económico-Administrativos. La escasez de efectivos, y con frecuencia de personal con experiencia previa, obedece fundamentalmente a las menores expectativas profesionales que estos destinos ofrecen a los funcionarios del Ministerio.

Para paliarla, se ha recurrido mayoritariamente a la atribución temporal de funciones (ATF), asignando a estos órganos plazas de nuevo ingreso. Sin embargo, esta medida, concebida como transitoria, se ha prolongado en el tiempo sin llegar a resolver el problema de dotación de personal. Como IHE viene reivindicando desde hace años, la solución pasa en gran medida por integrar en la AEAT a todos los inspectores de Hacienda, con independencia del órgano en el que presten servicio, dado que el Cuerpo de Inspectores de Hacienda del Estado está legalmente adscrito a la Agencia.

En cualquier caso, el refuerzo de los medios humanos no puede lograrse a cualquier precio. Las funciones públicas que desempeña la Administración tributaria exigen un personal altamente preparado y cualificado, seleccionado mediante un proceso claro, riguroso, estable y exigente, que garantice que quienes acceden a los cuerpos adscritos a la AEAT reúnen los conocimientos y la capacitación necesarios para ejercer las relevantes funciones que tienen encomendadas en la aplicación del sistema tributario. Solo así se asegura, en última instancia, un servicio público de calidad para los ciudadanos. Por ello, IHE no aceptará en ningún caso una rebaja del nivel de exigencia de los procesos selectivos.

5.2. Imposición de criterios por parte de Función Pública

5.2.1. Listas de interinos en las oposiciones

Uno de los ataques más graves que ha sufrido recientemente la independencia de la AEAT procede de las imposiciones de Función Pública en materia de personal, en abierta contradicción con lo dispuesto en su ley de creación.

En efecto, pese a la autonomía que dicha ley le reconoce, la AEAT no ha quedado al margen de la creciente intervención del Gobierno en la Administración. Así, en algunas convocatorias recientes de oposiciones de la Agencia se incluyó la elaboración de una lista de interinos para el Cuerpo de Inspectores². De haberse aplicado, habría sido posible que ejercieran funciones inspectoras personas que solo habían superado el primero de los cinco ejercicios de la oposición y que no habían realizado el curso selectivo de formación. Estos funcionarios interinos carecerían de la preparación necesaria y, sobre todo, de la independencia de criterio que caracteriza hoy a los inspectores de Hacienda, y que tantas veces incomoda al poder político por suponer un límite a su actuación. Gracias a la firme oposición de IHE, las últimas convocatorias ya no contemplan esta previsión.

A juicio de IHE, el objetivo de esta medida no era otro que disponer de funcionarios sin la preparación adecuada y en una situación de mayor dependencia, lo que supondría, de facto, una importante injerencia política en las labores de los inspectores.

5.2.2. Cambios en el sistema de oposiciones

En opinión de IHE, desde 2021 se está produciendo un ataque sin precedentes contra la independencia y la profesionalidad de los empleados públicos, que descansan sobre unos pilares contruidos a lo largo de más de un siglo y que garantizan, como establece el artículo 103 de la Constitución, que la Administración Pública sirva “con objetividad los intereses generales”. De prosperar las reformas que se pretenden, la Administración pasaría a servir con subjetividad los intereses del Gobierno de turno.

Estas reformas persiguen modificar el sistema de acceso a la función pública, sustituyendo las oposiciones por exámenes tipo test y una entrevista; la promoción interna, basándola en la mera antigüedad y sin pruebas de conocimientos; y el recurso a personal interino, mediante la incorporación masiva de personas que no han superado las correspondientes oposiciones. A juicio de IHE, estas medidas son contrarias a los principios constitucionales de mérito y capacidad.

Resulta evidente que su aplicación conduciría a la desprofesionalización de la Administración, pues los nuevos funcionarios carecerían de los conocimientos necesarios que, en el caso de los inspectores de Hacienda, solo se adquieren superando una exigente oposición y un curso selectivo de formación de un año de duración.

Por el momento, Función Pública ha rectificado y ha desistido de implantar el sistema de test y entrevista para el acceso a los cuerpos de funcionarios, especialmente en el caso de los Cuerpos Superiores, que requieren una sólida preparación profesional que hoy garantizan el actual sistema de oposiciones y la formación posterior. Sin embargo, mantiene su intención de reformar las oposiciones rebajando el nivel de exigencia, amparándose en objetivos tan

² IHE interpuso recurso contencioso contra esta resolución que finalmente fue estimado por el tribunal.

genéricos como “democratizar la función pública”, captar talento o acortar los plazos de nombramiento de los nuevos funcionarios.

Lo anterior no implica que IHE desconozca la necesidad de adaptación del proceso selectivo a los nuevos tiempos, y a la evolución de la realidad económica y tecnológica, así como tampoco desconoce la necesidad de revisar el proceso selectivo de los funcionarios adscritos a la AEAT (que comprende tanto un periodo de oposición como otro de formación en la escuela de Hacienda Pública), y en especial de los Inspectores de Hacienda para hacer más eficiente el mismo.

Por ello, IHE ha mantenido numerosas reuniones tanto con la Dirección de la AEAT, como con la Secretaría de Estado de Función Pública para proponer mejoras de dicho proceso (acortamiento de plazos de nombramiento, revisión de temarios, mejora de la fase formativa en la escuela de Hacienda Pública, eficiencia en la organización del proceso selectivo y gestión de los tribunales de oposiciones, etc.) que, en ningún caso, deberían traducirse en una rebaja de nivel o de las exigencias.

IHE continuará oponiéndose firmemente a cualesquiera reformas que rebajen el nivel de exigencia, en defensa de las cuales no se ha aportado ningún argumento que acredite una mejora en la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos, ni la posibilidad de que con ellas se incremente la “cantera” de opositores.

6. NUEVO MODELO DE CONTROL TRIBUTARIO

6.1. Departamentos de la AEAT con funciones de comprobación inspectora

El modelo español de Administración tributaria es básicamente funcional, y la Agencia Tributaria cuenta con Departamentos de Inspección, Gestión, Recaudación, Aduanas e Impuestos Especiales, Informática Tributaria y Recursos Humanos junto a Servicios (Servicio Jurídico, de Gestión Económica, de Estudios Tributarios y Estadísticas y de Planificación y Relaciones Institucionales). Sin embargo, los matices son muchos:

- En el caso del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales prima la especialización por razón de la materia, y este Departamento y sus servicios desarrollan funciones tanto de gestión como de inspección, pero no recaudatorias.
- El Departamento de Gestión y sus Servicios Territoriales ejercen funciones de información y asistencia a los contribuyentes (excepto en el ámbito de Aduanas e Impuestos Especiales) y de control extensivo (además de controles intensivos de los contribuyentes que aplican regímenes objetivos de tributación, y actualmente de otros).
- El Departamento de Inspección y sus servicios ejercen funciones de control intensivo (excepto en el ámbito de Aduanas e Impuestos Especiales) y, además, de control extensivo (a través de las Unidades Regionales de Gestión de Grandes Empresas) respecto de las pequeñas y grandes empresas (a partir, en general, de 6 millones de euros de volumen de operaciones).
- El Departamento de Recaudación se ocupa del cobro de las deudas tanto en período voluntario, incluida la gestión de aplazamientos y fraccionamientos, como en vía ejecutiva.
- Existe una Delegación Central de Grandes Contribuyentes, para las entidades de mayor relevancia económica y determinadas personas físicas, en lo que constituye un claro ejemplo de segmentación de los principales contribuyentes, en línea con la tendencia internacional. En la Delegación Central, se distinguen muy claramente las funciones de asistencia y las de control, ya que existe la Dependencia de Asistencia y Servicios Tributarios y la Dependencia de Control Tributario.

El modelo de la AEAT descrito sucintamente es ciertamente complejo. El principal problema del modelo organizativo español es la dificultad para conciliar las actuaciones de los distintos órganos funcionales en una estrategia conjunta, ya que, por decirlo de forma sencilla, el área de Gestión trabaja con declaraciones, Inspección con contribuyentes y Recaudación con deudas. Además, Aduanas e Impuestos Especiales realiza funciones gestoras e inspectoras especializadas en función de la materia.

Respecto de la reforma del modelo, sobre todo en lo que respecta a las funciones de comprobación inspectora de los contribuyentes, IHE ha propuesto un modelo, pero la AEAT ha ido desarrollando en los últimos años otro modelo diferente.

6.2. Modelo actual de la AEAT

6.2.1. Objetivo principal: fomento del cumplimiento voluntario

El objetivo prioritario de todos los documentos de planificación de la AEAT en los últimos años ha sido la mejora del cumplimiento voluntario de los contribuyentes, impulsado a través de actuaciones preventivas. Esta orientación ha dado lugar a importantes reformas en las facultades y los métodos de trabajo del área de Gestión, mientras que el área de Inspección ha quedado relegada y mantiene un modelo de comprobación anclado en el pasado.

Conviene subrayar que existen determinados colectivos de contribuyentes que nunca van a tributar correctamente, por muchas medidas preventivas y de fomento del cumplimiento voluntario que se adopten. Nos referimos tanto al fraude organizado como a todos aquellos que confían en poder eludir dichas medidas. Basta observar cómo a diario se ofrecen, con total impunidad, productos y servicios sin factura y sin IVA, con una naturalidad que demuestra que quienes lo hacen no perciben riesgo alguno.

Mientras tanto, el área de Gestión explota al máximo la información de sus bases de datos, que ahora incluye también la relativa a actividades económicas, y practica cientos de miles de requerimientos, y la Inspección se ve obligada a priorizar el número de contribuyentes comprobados para cumplir unos objetivos cuantitativos impuestos. Ninguna de estas actuaciones permite detectar este tipo de fraude, de escasa cuantía individual pero extraordinariamente extendido.

6.2.2. Ampliación de las facultades de Gestión

Reforma de la LGT

Hasta el 25 de mayo de 2023, el artículo 136 de la Ley General Tributaria excluía del ámbito de la comprobación limitada el examen de la contabilidad mercantil, salvo que el obligado tributario la aportara voluntariamente. Requerirla en el marco de un procedimiento de gestión constituía, por tanto, una extralimitación de la Administración que podía invocarse para obtener la anulación de la liquidación o de cualquier otro acto derivado del procedimiento.

La Ley 13/2023, de 24 de mayo, modificó dicho precepto, de modo que desde el 26 de mayo de 2023 la Administración puede requerir la contabilidad de las empresas en un procedimiento de comprobación limitada, actuación que hasta entonces exigía la apertura de un procedimiento de inspección. Asimismo, se ha ampliado la documentación que puede solicitarse a terceros para contrastar la veracidad de la información de que ya dispone la Administración.

Las actuaciones de Gestión han planteado siempre problemas derivados del efecto preclusivo de la comprobación limitada, como ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones, entre ellas en su Sentencia 1195/2023, de 28 de septiembre. En ella, el Alto Tribunal anuló una liquidación del IRPF tras analizar el alcance del artículo 140 de la LGT, que solo permite una nueva regularización cuando se descubran “nuevos hechos o circunstancias que resulten de actuaciones distintas de las realizadas y especificadas en dicha resolución”.

El Tribunal Supremo precisa que no pueden considerarse nuevos hechos los datos obtenidos de documentación requerida en un segundo procedimiento, si pudieron examinarse ya en el primero. En consecuencia, el efecto preclusivo de la resolución que pone fin a una comprobación limitada se extiende no solo a los elementos expresamente regularizados, sino también a todos aquellos que fueron comprobados tras requerir la documentación justificativa, aunque no se regularizaran de forma expresa.

Si estos problemas ya existían, se verán previsiblemente agravados ahora que Gestión puede examinar la contabilidad.

A raíz de esta reforma legal, la AEAT ha desarrollado este nuevo modelo en sus planes de control tributario y en sus planes de objetivos. En la práctica, puede afirmarse que existen dos departamentos de inspección, con sectores de contribuyentes sometidos a actuaciones de ambos. Ello supone una duplicidad de medios (análisis de datos, informes de ordenación legal, consultas, etc.), obliga a crear nuevos órganos de coordinación que incrementan la burocracia y perjudica a los contribuyentes, que se ven sometidos a comprobaciones de distintos órganos no siempre coordinadas.

Las Directrices del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2024 se refieren expresamente a la confluencia de las comprobaciones de Gestión e Inspección sobre unos mismos contribuyentes:

- *Promoción de la coordinación de actuaciones concretas de control (sobre colectivos homogéneos o temáticas de elusión concretas) en las que cada órgano con competencias en materia de control aplique sus procedimientos de una forma conjunta y con un objetivo común. En este sentido cada área utilizará aquellas herramientas procedimentales o no procedimentales adecuadas a sus competencias, asegurándose la sucesión de actuaciones cuando ello sea preciso.*
- *Evitación de la concurrencia sobre el mismo colectivo de distintos equipos de comprobación que apliquen distintos procedimientos y con distinto alcance, impidiendo el solapamiento en el trabajo de control fiscal, con los consiguientes efectos negativos sobre la eficiencia del trabajo y, especialmente, evitando a los obligados tributarios cargas indirectas excesivas.*
- ***Segmentación de los censos de contribuyentes para evitar la doble confluencia en ellos de distintos tipos de controles y para asegurar que uno u otro órgano asumen la responsabilidad sobre el control de cada segmento de contribuyentes.** La segmentación tendrá como elementos determinantes, no solo el importe de la cifra de negocios de los empresarios, sino también la complejidad de los parámetros de riesgo que sirvan para la selección de casos.*
- ***Afianzamiento de la especialización del trabajo de control de actividades económicas por parte del área de Gestión.** Para ello se han creado unidades especializadas, dirigidas por personal directivo del máximo nivel, que tienen como objetivo enfocar las comprobaciones hacia los obligados tributarios que mayor riesgo presentan.*

En consonancia con este nuevo modelo, en el cuadro siguiente, de objetivos para 2024, se observa la escasa relevancia de las actuaciones de control de las actividades económicas por parte de Inspección en relación con el total:

“3.1.4. Control de actividades económicas

*Este indicador mide las actuaciones de comprobación sobre **contribuyentes con actividades económicas** que no hubieran sido incluidas en los grupos anteriores. Incluye actuaciones de control sobre las distintas figuras tributarias que realizan los órganos de Gestión y actuaciones de control selectivo sobre contribuyentes que no tengan la consideración de gran empresa que realizan los órganos de Inspección. Se incluyen también las actuaciones de comprobación abreviada que se lleven a cabo en relación con el Impuesto sobre Sociedades. El nivel de referencia de este indicador se establece en 524.239 actuaciones programadas, correspondiendo 9.141 actuaciones a los órganos de Inspección y 515.098 a los órganos de Gestión.”*

Este nuevo modelo de control se ha reflejado también en el contenido del Plan estratégico de la AEAT 2024-2027, en el que figura la creación de un Comité para coordinar las actuaciones de los dos Departamentos, nuevas herramientas analíticas de contingencias fiscales, y refuerzo del control sobre actividades económicas y actuaciones complejas en el área de Gestión³.

³ Medidas reflejadas en el Plan estratégico de la AEAT 2024-2027

Las dos áreas citadas inicialmente convergen sobre un importante colectivo de contribuyentes, para lo cual utilizan procedimientos que no siendo iguales comparten información y, en cierto modo, facultades.

Ello exige el refuerzo de las correspondientes relaciones de coordinación con el objetivo, por un lado, de optimizar sus recursos y, por el otro, de evitar la doble confluencia o la falta de control en relación con los obligados tributarios.

Con esta finalidad, se ha creado un Comité de Segmentación, Análisis y Gestión de Riesgos Tributarios que tiene como funciones [...]

En este contexto es necesario potenciar herramientas analíticas de contingencias fiscales y desarrollar herramientas que permitan la coordinación y seguimiento de los contribuyentes previos a la decisión sobre la comprobación de la situación tributaria, ya sea por los órganos de Gestión o de Inspección.

Refuerzo del control sobre actividades económicas y actuaciones complejas en el área de Gestión: mayores competencias de revisión

[...]

En este sentido, se aumentará el número de las actuaciones realizadas por el área de Gestión tributaria mediante el uso del procedimiento de comprobación limitada, especialmente en relación con el control del IRPF actividades económicas, IVA e Impuesto sobre Sociedades [...]. Estas comprobaciones se llevarán a cabo por unidades especializadas en el control de actividades económicas que tendrán carácter regional.

6.2.3. Ausencia de reformas significativas en el área de Inspección

Todo ello contrasta con la pobreza de planteamientos y la ausencia de refuerzos reales en el área de Inspección. El apartado del Plan Estratégico 2024-2027 dedicado a reforzar la lucha contra el fraude fiscal en esta área se limita a mencionar el control de los pagos en efectivo y de los signos externos de riqueza, actuaciones que ya se venían realizando, junto con otras dos más propias del área de Gestión: las visitas de carácter censal orientadas a mejorar el cumplimiento voluntario y las actuaciones de las Unidades de Comprobación Abreviada (UCA).

6.3. Modelo de control propuesto por IHE

6.3.1. Creación de un Departamento de Control Tributario y Aduanero

El modelo que propone IHE consiste, en esencia, en trasladar a la organización general de la AEAT la estructura de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes, mediante la creación de un nuevo Departamento de Control que integre las facultades de comprobación que hoy se reparten entre los órganos de Gestión, Inspección Financiera y Tributaria y Aduanas. Este departamento asumiría la comprobación de todos los contribuyentes que desarrollan actividades económicas, así como la de aquellas personas físicas que, por su relevancia o por su nivel de riesgo fiscal, deban ser objeto de actuaciones de control.

Se trata de una idea sencilla: unificar en un solo órgano las funciones de control, siguiendo un modelo que ya ha demostrado su eficacia en la Delegación Central de Grandes Contribuyentes.

Para resolver los problemas expuestos, IHE ha planteado en reiteradas ocasiones la conveniencia de concentrar en una sola área el control de todo tipo de contribuyentes. Dicha área debería ser la de Inspección, reservando al área de Gestión exclusivamente la asistencia al contribuyente y el control de la presentación de declaraciones y de su coherencia con la información disponible en las bases de datos.

Las evidentes economías de escala derivadas de integrar en Inspección a parte del personal de Gestión permitirían comprobar un porcentaje mayor del censo de empresarios y profesionales, y hacerlo con todas las facultades necesarias para revisar la totalidad de su actividad cuando así se requiera. Al mismo tiempo, se evitarían los conflictos de competencias entre distintas áreas de control y se eliminaría el riesgo de que una comprobación parcial impidiera, por su efecto preclusivo, llevar a cabo comprobaciones más profundas en aquellos casos en que las características o la conducta del obligado tributario lo exigieran.

Paralelamente, deberían crearse en Inspección equipos dedicados al tipo de contribuyente que hasta ahora comprobaba Gestión, pero sin limitaciones de competencias ni de procedimientos. De este modo, un mismo obligado tributario podría ser objeto de un procedimiento de

Todo ello, se desarrollará de manera coordinada y de acuerdo con las pautas establecidas en el seno de Comité de Segmentación, Análisis y Gestión de Riesgos Tributarios.

comprobación e investigación, de una comprobación limitada o de una simple verificación de datos, en función de los criterios de selección y de las irregularidades, indicios o riesgos detectados, sin que ello obligue a cambiar de órgano.

Por otra parte, en la actualidad el control de los tributos vinculados al comercio exterior y de los impuestos especiales corresponde a las unidades y equipos de inspección del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, y no al de Inspección Financiera y Tributaria, lo que carece de toda lógica. Como consecuencia, una inspección pretendidamente integral no lo es en realidad, ya que no abarca los tributos vinculados al comercio exterior ni, en su caso, el cumplimiento de la normativa de los impuestos especiales.

Esta anomalía debería corregirse integrando también los órganos de inspección de Aduanas e Impuestos Especiales en el Departamento de Control, de forma que la comprobación de cada obligado tributario abarque, en una única actuación, la totalidad de sus obligaciones tributarias.

6.3.2. Necesidad de potenciar las actuaciones de investigación en el Departamento de Inspección

Los instrumentos de planificación anual de la AEAT son los siguientes:

- Directrices generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero (Plan de Control Tributario)
- Plan Anual de Objetivos
- Plan Especial de Intensificación de Actuaciones (PEIA).

La Agencia Tributaria ha desarrollado un modelo de control en el que se ponen de manifiesto grandes diferencias en función del tipo de rentas o contribuyentes, sometiendo a un control exhaustivo a aquellas que realmente están controladas, pero presentando graves deficiencias en el control de los grandes grupos económicos y del fraude sofisticado.

La actuación de las Autoridades Tributarias en cada uno de los años ha sido la siguiente:

- a) Se establecen correctamente en el Plan de Control Tributario de cada año las áreas de mayor riesgo fiscal.
- b) Cada área de riesgo se desglosa posteriormente en más de 100 planes concretos. De esta forma se dispersan los esfuerzos, y sobre las áreas que representan el fraude más sofisticado, la inspección realmente no actúa con la intensidad necesaria.
- c) Al final de cada año solamente se suministran, tanto al Parlamento como a los medios de comunicación, cifras estadísticas sobre los resultados obtenidos. Pero no se ofrece información detallada respecto de si esos resultados, siempre positivos y mayores que los del año anterior, se obtienen en las áreas de mayor riesgo fiscal reflejadas en el Plan de Control Tributario.

Resulta sorprendente que la AEAT, que ha sabido modernizar sus herramientas informáticas y desarrollar nuevos sistemas de información y métodos de investigación, no haya logrado

trasladar esas fortalezas a una reducción eficaz, o cuando menos suficiente, del fraude fiscal. Y ello tanto frente al fraude más grave y sofisticado, ligado a la globalización, como frente al fraude cotidiano más burdo, propio de sectores próximos a la economía sumergida y de ciertos colectivos de empresarios y profesionales que ocultan parte de sus ingresos.

En el caso concreto de la Inspección, algunas Delegaciones Especiales cuentan con equipos específicos dedicados en exclusiva a investigar los fraudes más graves, sin realizar liquidaciones. Sin embargo, los objetivos asignados al resto de los equipos les obligan a comprobar un número excesivo de contribuyentes, lo que impide desarrollar verdaderas labores de investigación. Como resultado, las actuaciones se centran fundamentalmente en verificar la corrección de las declaraciones presentadas o en detectar fraudes superficiales. A ello se suma que, en el último año, se ha impuesto a los actuarios el objetivo de concluir las comprobaciones en un plazo máximo de doce meses, penalizándose en caso contrario la valoración del expediente. Es evidente que la combinación de un número excesivo de comprobaciones y de plazos tan ajustados hace inviable la investigación necesaria para descubrir cualquier fraude grave o complejo.

Esta situación obedece, probablemente, a que el objetivo principal de la AEAT es, como se ha señalado, el fomento del cumplimiento voluntario, al que ha dedicado sus mayores esfuerzos. De hecho, algunos pasajes del Plan Estratégico 2024-2027 traslucen una renuncia a incrementar la recaudación derivada de la lucha contra el fraude:

*Desde una perspectiva estratégica, la cifra de la base de cálculo, incluso haciendo abstracción de los resultados extraordinarios, debería reducirse en los próximos años o congelarse en términos reales y no aumentar, ya que **el objetivo real de la organización es la mejora del cumplimiento voluntario**, lo que se debe traducir en una tasa de crecimiento de los indicadores fiscales por encima de la tasa de crecimiento de los principales indicadores económicos. Así, **las actuaciones de la Agencia Tributaria se centrarán en actuaciones como la implantación de mejoras en la información y asistencia al ciudadano, los avances en la transparentación de la información o la potenciación de acciones preventivas**, que se dirigen a incrementar el cumplimiento voluntario, limitando, por el contrario, las posibilidades de liquidación. Adicionalmente, en el ámbito de los Impuestos Medioambientales, la mejora en el grado de consecución de sus objetivos extrafiscales, ligados a la reducción del uso de los productos más contaminantes, puede también traducirse en una reducción de la recaudación y el fraude de este tipo de tributos.*

IHE considera que se debería potenciar la investigación adoptando las siguientes medidas:

- a) Reconsiderar la situación de las actuales unidades de investigación.

Deberían existir unidades de investigación en todas las Delegaciones Especiales para efectuar las funciones que ahora tienen atribuidas: determinación de modalidades de fraude fiscal, evaluación de riesgos fiscales y realización de estudios para detectar el fraude.

- b) Las unidades de investigación tienen que efectuar, si procede, las regularizaciones que surjan de sus actuaciones. El sistema actual, en el que estas unidades solo realizan la

parte inicial de la investigación y son los equipos de inspección los que terminan las comprobaciones y regularizan, produce duplicidades e ineficacia en las actuaciones.

- c) En línea con lo expuesto, en la valoración del trabajo de los equipos de inspección, la investigación se debe tener en cuenta como criterio importante en la valoración, cuando el tipo de fraude, sector, riesgo fiscal, lo requiera.

6.3.3. Modificación de los objetivos en Inspección

IHE considera que la AEAT lleva muchos años basando sus resultados en meros resultados cuantitativos anuales, siempre superiores a los del año anterior. En cierto modo, así lo reconoce la propia AEAT, cuando, en el Plan de Control Tributario 2025 figura que:

En segundo término, cabe destacar que en el marco del Plan Estratégico se quiere implementar desde 2025 un cambio en el sistema de objetivos de la Agencia Tributaria de manera que se centre en aquellas actuaciones de comprobación más ligadas a la regularización de las contingencias tributarias más relevantes.

Esperemos que ese cambio se lleve realmente a la práctica, porque, durante años, IHE ha advertido que esa estrategia es insuficiente para combatir los fraudes más sofisticados y los más graves de carácter organizado.

Prueba de ello es que el grado de cumplimiento de los objetivos numéricos aumenta año tras año. Así se pone de manifiesto en el informe del SAI (Servicio de Auditoría Interna) sobre el grado de cumplimiento de los correspondientes a 2025, en el que figura lo siguiente:

Indicador	Referencia 2025	% cumplimiento 2025
C. Actuaciones de control del fraude tributario y aduanero	1.471.969	136,91
Control de tributos internos	1.357.570	136,84
Actuaciones de comprobación inspectora	18.323	129,72
Actuaciones de comprobación gestora de grandes empresas y grupos fiscales	53.000	146,00
Actuaciones de comprobación gestora de actividades económicas	529.475	144,44
Actuaciones de comprobación gestora de otras actividades	756.772	131,05
Control aduanero, de los Impuestos Especiales y Medioambientales	76.581	137,99
Actuaciones de comprobación	63.296	140,65
Actuaciones de Vigilancia Aduanera	13.285	125,32

En el caso de Inspección, los objetivos numéricos asignados son excesivos, y año tras año se incrementa el número de comprobaciones a realizar; también es totalmente inadecuado el

baremo que mide su trabajo, por lo que es necesaria una reforma en profundidad, ya que en muchas situaciones no se trabaja para combatir el fraude, sino para cumplimentar las aplicaciones informáticas y estadísticas de la AEAT.

Las reformas que se deberían aprobar son las siguientes:

- Reorientar las actuaciones hacia los fraudes más graves: tramas de defraudación del IVA, facturas falsas, testaferros, utilización de los paraísos fiscales, blanqueo de capitales.
- Cambiar los objetivos de la inspección, potenciando la investigación en todas sus actuaciones, en detrimento de las actuaciones de mera comprobación.
- Reformar profundamente el baremo que mide las actuaciones de la Inspección y su sistema de productividad, basado en el número de actuaciones.
- Acometer otras reformas organizativas, adelgazando las estructuras burocráticas, y reasignando los efectivos liberados a tareas de inspección.
- Implantar otra vez la especialización de los equipos de inspección por sectores. Hace años que se abandonó dicha situación, y ello determina que tengan que hacer al mismo tiempo comprobaciones de sectores muy diferentes, lo que resta eficacia al resultado de las actuaciones.

7. REFORMAS NORMATIVAS PARA POTENCIAR LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL

Además de las medidas organizativas expuestas, es necesario aprobar una serie de reformas legales que IHE viene reclamando desde hace años y que se recogen en sus distintos documentos de propuestas. A continuación se enumeran brevemente, remitiendo para su desarrollo detallado a dichos documentos.

7.1. Aprobación del Estatuto de la AEAT

Ya se han mencionado en los apartados anteriores situaciones que necesitan una independencia de la AEAT del poder político. Además, en dicho Estatuto se debería contemplar lo siguiente:

7.1.1. Órganos de dirección de la Agencia

Como medida de simplificación de la estructura administrativa, proponemos desligar al Secretario de Estado de Hacienda del organigrama de la Agencia Tributaria, y otorgarle sus funciones de alta dirección al Director General.

Por ello, los órganos rectores de la nueva Agencia Tributaria se reducirían al Director General, el Consejo Asesor y el Comité Ejecutivo.

Director General de la Agencia

Para reforzar su estabilidad, el nombramiento requerirá una mayoría cualificada, tendrá un mandato de cinco años, renovable por otros cinco, y con unas causas de destitución tasadas y reguladas expresamente en la ley.

Como contrapartida a este refuerzo de su independencia y estabilidad, el director general debería rendir cuentas anualmente ante las Cortes Generales sobre los resultados obtenidos, el grado de ejecución del Plan Estratégico, los recursos disponibles y el funcionamiento general de la Agencia. Una autonomía real exige, como garantía para los ciudadanos, un control parlamentario igualmente real.

El Consejo Asesor de la Agencia

Estará integrado por representantes de todas las AA.PP. que participen en los ingresos públicos recaudados por la Agencia.

Esta es la alternativa que plantea IHE frente a la tesis de fraccionar la AEAT para contentar a los partidos independentistas catalanes.

Sus principales funciones son las siguientes:

- a) Asesorar acerca de las directrices principales de los objetivos de la Agencia, que serán presentadas al Parlamento.
- b) Asesorar acerca de las líneas estratégicas de coordinación con las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

- c) Asesorar acerca de líneas básicas de determinados programas a incluir en los planes de control de la Agencia.
- d) Asesorar acerca del diseño en la prestación de servicios comunes, que puedan reducir costes.

La función de asesoramiento se llevará a cabo a través de la emisión de informes.

El Comité Ejecutivo de la Agencia

Estará presidido por el Director General de la Agencia, e integrado por los Directores de Departamentos y Delegados Especiales de la misma.

7.1.2. Nuevos órganos de la Agencia

Oficina Nacional Antifraude (ONAF)

En el actual organigrama de la AEAT existe, dependiente del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria, la Oficina Nacional de Investigación del Fraude (ONIF), encargada del análisis de expedientes complejos, entramados societarios y nuevas formas de defraudación.

Sin embargo, IHE considera necesario abordar de manera conjunta la delincuencia fiscal y otras conductas estrechamente vinculadas a ella, como la corrupción, el blanqueo de capitales o el contrabando. Por ello, proponemos la creación de una Oficina Nacional Antifraude que asuma las competencias de investigación del fraude fiscal organizado y del contrabando, así como del blanqueo de capitales asociado a ambos, y de la que dependería el servicio de vigilancia aduanera, que pasaría a tener labores de policía fiscal. Esta Oficina sería, además, la encargada de prestar el necesario auxilio judicial en los procesos por delito fiscal, contrabando y blanqueo.

Se trataría, en definitiva, de centralizar en un único órgano la investigación de los expedientes con previsible trascendencia penal y las funciones de auxilio a los órganos judiciales, como los habituales informes periciales en procesos por delito fiscal, que podrían extenderse también a otros procedimientos de carácter económico.

Dado que la nueva AEAT se configuraría como un ente autónomo, las tareas de auxilio que esta Oficina prestara fuera de su ámbito de actuación propio, constituido por los delitos fiscales y de contrabando cuya responsabilidad civil corresponde cobrar a la AEAT, supondrían un coste que debería valorarse y compensarse, incrementando en la misma medida su presupuesto.

Las investigaciones concluirían con la remisión de sus resultados a los órganos competentes de la AEAT, para la regularización de las situaciones tributarias correspondientes, o bien a la Fiscalía o a los juzgados competentes, en caso de apreciarse conductas delictivas.

Vigilancia Aduanera: policía fiscal

La lucha contra el fraude debe contemplar la creación de una policía fiscal dependiente de la Agencia Tributaria, a partir de las Unidades Operativas del Servicio de Vigilancia Aduanera. Tales unidades actuarían bajo la dependencia funcional de la Oficina Nacional Antifraude.

En la normativa reguladora de la futura policía fiscal se ha de contemplar el reconocimiento expreso de su carácter de Policía Judicial para la investigación penal de los delitos fiscales, de contrabando, así como, en caso de participación, en los de blanqueo de capitales, alzamientos de bienes, falsedades documentales y otros de índole económica.

7.2. Nuevas facultades de investigación para la Inspección

La dificultad de reprimir ciertos fraudes hace necesarias nuevas normas, métodos más incisivos y dotar a la Inspección de más facultades. Entre ellas, destacaremos los siguientes en el ámbito del procedimiento inspector.

La norma estatutaria debe regular además las facultades fundamentales de los órganos encargados de actuaciones tributarias de control, en desarrollo de lo establecido en la Ley General Tributaria y sus normas reglamentarias de procedimiento.

Lógicamente, las facultades que se proponen como novedosas en este documento, necesitarían de las correspondientes modificaciones en dichas normas, que deberán mencionarlas, aunque su desarrollo se realice en el Estatuto y Resoluciones a que se remita.

7.2.1. Actuaciones sin conocimiento del obligado tributario

Para combatir el fraude de cualquier tipo se debería regular legalmente la posibilidad de que la Inspección pudiera efectuar actuaciones de obtención de información actuando de incógnito.

Se debería regular claramente un procedimiento de obtención de información sin necesidad de identificación previa por parte de la Inspección, evitando actuaciones por incitación al delito, o vulneración de algún derecho fundamental. Dicho procedimiento, junto con la fuerza probatoria que ya le otorga el artículo 107 de la Ley General Tributaria a las diligencias de la Inspección, como documento público, sería un medio eficaz para la lucha contra estas conductas.

7.2.2. Facultades para la AEAT en la lucha contra la corrupción

IHE considera que la lucha contra la corrupción debe figurar como una línea de actuación preferente en el Plan de Control Tributario (PCT), elaborando un plan especial de inspección de los representantes políticos y de partidos políticos, de carácter permanente y anual, dentro del mismo, además de realizar un seguimiento patrimonial especial de las personas condenadas por corrupción.

Deben proporcionarse a la AEAT nuevas facultades que permitan realizar la investigación, seguimiento y control de estos casos, aunque su utilidad puede ir más allá, facilitando la realización de otras actuaciones de control. Lógicamente, y, al igual que las demás nuevas facultades que se han propuesto, deberán realizarse las pertinentes modificaciones de la normativa tributaria, legal y reglamentaria, que den el rango suficiente a las mismas:

- Obligatoriedad de remitir a la Agencia Tributaria, en la forma, plazos y modelos que se determinen, la información obrante en los Registros de Bienes Patrimoniales de cada

Entidad Local y en otros órganos e instituciones, como es la Declaración de bienes y rentas que han de presentar los Diputados en el Congreso.

- Tipificar como delito, castigado con penas de prisión, la no entrega o falseamiento de datos en la declaración de los bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo.
- Reforzar la denuncia pública, regulándose canales de información que garanticen la necesaria confidencialidad a los ciudadanos, o empleados de empresas o instituciones, que, disponiendo de información relevante para la lucha contra la corrupción, quieran transmitirla a las instituciones y órganos encargados de investigarla. Hay que señalar que, en este sentido, ya se ha aprobado la Ley 2/2023, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, comúnmente llamada Ley de protección del denunciante de corrupción, y que incorpora al Derecho español la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019.
- Potenciar la fiscalía anticorrupción, incrementando el número de inspectores y técnicos, para que auxilien a la fiscalía en la persecución de este tipo de delitos.

7.2.3. Posibilidad de examinar la contabilidad y los justificantes en un lugar distinto del domicilio fiscal

Para dotar de seguridad jurídica a las actuaciones inspectoras presenciales, se propone la obligación de conservar determinada información tasada en un lugar de libre acceso a la Administración, previamente determinado por el contribuyente. Fundamentalmente, los libros contables y fiscales, y sus justificantes de apoyo (facturas y medios de pago), y en un domicilio que deberá ser, inevitablemente, un domicilio fiscal o de actividad. En caso de no existir un lugar diferenciado del domicilio constitucionalmente protegido, deberá habilitarse una zona a estos efectos.

7.2.4. Introducción en la LGT de un régimen especial para determinados obligados tributarios defraudadores

La normativa tributaria y sus procedimientos están previstos para las actuaciones de comprobación e investigación relativas a contribuyentes que cumplen con sus obligaciones tributarias formales.

Estos procedimientos son utilizados por los defraudadores para entorpecer, dilatar o impedir las actuaciones de la Administración. Este es el caso de los asuntos de delincuencia organizada como, por ejemplo, las tramas de fraude del IVA.

En dicho régimen se incluiría a los contribuyentes que figuren en alguna de las situaciones que se regulen legalmente, entre las que se podrían citar las siguientes:

- Personas o entidades ilocalizadas.

- Personas o entidades que no comparecen reiteradamente en la Administración, a pesar de haber sido notificadas al efecto.
- Personas o entidades que se hayan utilizado como testaferros, sociedades pantalla, personas o entidades interpuestas, etc.
- Personas o entidades que figuren en una trama organizada de defraudación.
- Personas o entidades emisoras de facturas falsas.
- Personas que hayan sido declaradas responsables solidarias en los procedimientos tributarios de entidades cuya deuda no haya sido ingresada.

Este régimen se aplicaría a los contribuyentes en los que se den las circunstancias legalmente previstas, mediante acuerdo motivado del director de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, susceptible de recurso. Igualmente, por acuerdo motivado, se podría quedar excluido de este régimen especial.

La norma regularía los efectos de la inclusión en este régimen especial respecto de los procedimientos de aplicación de los tributos, en especial, los referentes al inicio de actuaciones, investigación de cuentas bancarias, plazo de duración de las actuaciones, plazos de prescripción de las deudas tributarias y reforzamiento de las medidas cautelares a adoptar.

7.2.5. Implantación de un sistema de “muerte civil” para no comparecientes en procedimientos tributarios y para defraudadores fiscales a los que se les aplique el régimen fiscal especial. Creación de un Registro especial

Se tendría que prever un régimen similar al existente actualmente para la revocación del NIF, cuando los obligados tributarios se incorporen a este registro especial.

Las nuevas medidas a aprobar tendrían como objetivo reforzar las consecuencias civiles, mercantiles y fiscales de dicha revocación. En concreto, se proponen las siguientes:

- En la tributación de personas o entidades incluidas en el Registro Especial se podrían aplicar valores de mercado a las operaciones que realizaran, así como tratar de que tributaran los verdaderos titulares, en el caso de testaferros o personas interpuestas.
- Los censos deberían ser públicos, lo cual los haría realmente eficaces por ejemplarizantes, y dicha publicidad sería en la Sede Electrónica de la AEAT y en su página *web*, que deberían ser actualizadas a estos efectos con una elevada periodicidad, para servir también de mecanismo de saneamiento de los distintos sectores en los que las personas o entidades publicadas pudieran intervenir.

8. REFORMAS EN RECAUDACIÓN

Una visión fragmentada del sistema de aplicación de los tributos, la descoordinación entre áreas, un sistema de objetivos mal concebido y un diseño organizativo deficiente constituyen las principales carencias del funcionamiento de la AEAT en el área de Recaudación, que requieren una profunda reforma.

Todas estas deficiencias quedan, sin embargo, ocultas tras una maraña de indicadores, una extensísima colección de porcentajes de cumplimiento superiores al 100 %, que la dirección de la AEAT difunde año tras año. El informe del Servicio de Auditoría Interna de la AEAT sobre el grado de cumplimiento del Plan de Objetivos de 2025, el último publicado, es buena muestra de ello.

8.1. Desagregación frente a unidad

El objetivo último de la AEAT es recaudar los tributos devengados durante cada ejercicio. La recaudación es una tarea múltiple que encierra varias fases:

- a) Comprobar que la presentación de declaraciones y autoliquidaciones ha sido correcta;
- b) Regularizar los casos en que no ha sido así;
- c) Cobrar las liquidaciones surgidas de dichas comprobaciones y regularizaciones.

La unidad esencial que se desprende del esquema anterior casa mal con la compartimentación por áreas que todavía hoy mantiene la AEAT. Salvo en los supuestos de especial riesgo, que son minoría y se integran en el denominado Programa de Seguimiento de Actuaciones Coordinadas (PSAC), implantado en 2006, las áreas liquidadoras (Inspección, Gestión y Aduanas) actúan de forma independiente, tanto entre sí como respecto del área de Recaudación. Este es, posiblemente, el principal error de enfoque: lo que constituye una realidad unitaria debe abordarse siempre de manera unitaria, y no fragmentada.

Esta desconexión entre áreas da lugar a situaciones como la siguiente: se incoan expedientes sancionadores de elevadísimo importe por emisión de facturas falsas contra sujetos insolventes. Cuando Inspección remite la sanción a Recaudación para su cobro, esta área solo puede declarar la responsabilidad del administrador al amparo del artículo 42.1.a) de la LGT quien, en la mayoría de los casos, resulta igualmente insolvente. Analizado el expediente en su conjunto, el resultado de la actuación es negativo: no se ha ingresado cantidad alguna y, sin embargo, se han empleado medios materiales y humanos tanto en el procedimiento sancionador como, posteriormente, en el de derivación de responsabilidad.

8.2. Sistema de objetivos

En cada área de funcionamiento de la AEAT se establecen objetivos a cumplir basados en la fijación de unos indicadores cuantificados. Comparando, en cada uno de ellos, lo hecho con lo que debía hacerse (valor de referencia), se obtiene el nivel de cumplimiento respectivo, que se

expresa en porcentaje. Aunque los sucesivos planes anuales nieguen el carácter incrementalista del valor de referencia, lo bien cierto es que cada año se incrementa en un determinado porcentaje el valor fijado para el indicador en el año anterior, sin tener en cuenta, muchas veces, el contexto en el que deben ser llevadas a cabo las actuaciones que computan en él durante el año en curso. Este sistema de objetivos, además, fracciona el conjunto de tareas que sirven a un determinado fin, elevándolas a rango de fines en sí mismas. Por tanto, las ratios de consecución no son representativas de una correlativa eficacia.

En el caso anterior, en inspección computa como actuación contra el fraude la incoación del expediente sancionador. En recaudación, cuenta como derivación de responsabilidad y, tras datar por incobrable el crédito, como finalización de expedientes. Tres actuaciones que, en realidad, se han disuelto en la mera ineficacia.

8.3. Objetivos del área de Recaudación

En el área de recaudación, los objetivos principales son:

- a) Actuaciones de investigación recaudatoria;
- b) Medidas cautelares;
- c) Derivaciones de responsabilidad;
- d) Finalización de expedientes;
- e) Acciones judiciales;
- f) Otros.

Todas ellas son instrumentos al servicio de los actuarios para alcanzar el único resultado verdaderamente relevante: el cobro de las deudas no ingresadas en periodo voluntario. Por ello, deberían utilizarse según el criterio de quienes tienen encomendada la función recaudatoria, que conocen perfectamente cuándo y cómo emplear cada una de estas facultades. Sin embargo, al establecerse indicadores sobre cada una de ellas, y no sobre la recaudación finalmente obtenida, se restringe el margen de actuación del funcionario y se llega a resultados absurdos, agravados por la distinta valoración asignada a cada tipo de actuación.

Por ejemplo, si un equipo debe alcanzar 200 puntos en derivaciones de responsabilidad y lleva 150, una actuación valorada en 50 puntos permitiría cubrir el objetivo. Pero si, antes de iniciarse la derivación, el deudor paga, la actuación computará únicamente 10 puntos y el déficit en derivaciones seguirá abierto, lo que obligará a tramitar una o varias derivaciones adicionales, sean o no necesarias.

Con este sistema de objetivos múltiples, el responsable de cada equipo debe procurar alcanzar el 100 % en todos ellos, lo que fomenta la realización de actuaciones innecesarias. La gestión óptima del expediente queda supeditada a la optimización del grado de cumplimiento de los objetivos.

Otro ejemplo: si un equipo ha alcanzado ya el 100 % del objetivo de medidas cautelares pero presenta un déficit en personaciones, se centrará en realizar personaciones aunque no sean necesarias. Ello irá en detrimento de otras actuaciones de mayor eficacia recaudatoria, como, precisamente, la adopción de nuevas medidas cautelares.

En definitiva, el sistema de objetivos condiciona por completo la forma de trabajar: se trabaja para cumplir el objetivo, no para recaudar.

La consecuencia es que se priman las actuaciones sencillas e inmediatas frente a las complejas, que son las más necesarias, tanto por su efecto ejemplarizante como por su mayor cuantía. Así, la derivación de responsabilidad de 50.000 euros a quien recibió una donación del deudor para impedir el embargo de los bienes donados requiere mucho menos tiempo que el análisis de una trama compleja de ocultación patrimonial. Además, ofrece un resultado seguro, mientras que la investigación de la trama puede no dar frutos, o no hacerlo a corto plazo, en cuyo caso, a efectos del sistema de objetivos, el trabajo realizado no habrá computado en absoluto.

8.4. Organización de personal

En el área de recaudación, existen numerosísimos Equipos de Recaudación Ejecutiva donde debiera haber uno por provincia. Estos equipos-rodillo deberían tener al frente a un Inspector y una plantilla de técnicos, todos ellos encargados del control de los procesos altamente automatizados de la recaudación ejecutiva (providencia de apremio, embargos y subasta). El resto de los funcionarios A1 debería estar al frente de equipos de investigación compleja, libre de la servidumbre mensual del objetivo. De hecho, cabe decir que hay muchísimos más Equipos de Ejecutiva que Especiales (ERAE, Grandes Empresas y Concursales).

El carácter básicamente opaco en la asignación del complemento de productividad es un segundo factor que “enrarece” el ambiente de trabajo. Se sabe cuántas actuaciones hace cada Equipo, pero no se conocen los criterios de valoración para determinar el importe de productividad percibido por cada uno.

Un tercer factor distorsionante tiene que ver con la nefasta política de personal, basada en una desconfianza innata desde la jefatura hacia sus subordinados, situación común en otras áreas, y sobre todo, en las medidas y decisiones del Departamento de Recursos Humanos para todos los trabajadores de la AEAT.

9. ESPECIALIDADES DE LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO (RPT) EN RELACIÓN CON LOS TEA, LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRIBUTOS Y OTROS ORGANISMOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y DEMÁS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES. CUERPOS ADSCRITOS.

La mayor parte de los Inspectores de Hacienda del Estado desempeñan sus funciones dentro de la AEAT. No obstante, este no es el único organismo en el que están destinados los compañeros integrantes del Cuerpo de Inspectores de Hacienda del Estado, ya que también desarrollan funciones de enorme importancia en el diseño y desarrollo de la administración tributaria en otros órganos directivos del Ministerio de Hacienda, tales como la Subsecretaría, la Dirección General de Tributos, los Tribunales Económico-Administrativos o el Instituto de Estudios Fiscales entre otros.

9.1. Integración de todos los Inspectores de Hacienda en la RPT de la AEAT

Los órganos citados adolecen de falta de personal y, con frecuencia, de personal con experiencia previa, como consecuencia de las diferencias en las condiciones laborales y en las expectativas profesionales que ofrecen. Ello dificulta tanto la permanencia de los inspectores destinados en ellos como la incorporación de otros compañeros.

Para paliar esta carencia se ha recurrido mayoritariamente a la atribución temporal de funciones, asignando a estos órganos plazas de nuevo ingreso. Sin embargo, esta medida, concebida como transitoria, se ha prolongado en el tiempo sin llegar a resolver el problema. IHE considera que la solución definitiva pasa por integrar a todos los inspectores de Hacienda en la relación de puestos de trabajo (RPT) de la AEAT, con independencia del centro en el que presten servicio. Ello permitiría atraer personal a los centros directivos del Ministerio de Hacienda ajenos a la Agencia, garantizando a quienes los ocupen las mismas expectativas profesionales en materia de carrera y movilidad.

No se trata de una reivindicación nueva. Desde 2005, IHE defiende esta integración, tomando como referencia el modelo de la Abogacía del Estado. En 2007 llegó a diseñarse un proyecto en este sentido, que finalmente no se materializó por las reticencias personales del entonces secretario de Estado, pese al acuerdo de todos los órganos técnicos implicados.

En cualquier caso, el Estatuto de la AEAT que propone IHE debería articular la incorporación de los inspectores que prestan servicio en estos centros (Tribunales Económico-Administrativos, Dirección General de Tributos, Instituto de Estudios Fiscales y otros) mediante uno de los dos sistemas siguientes. El primero es el que mejor garantiza la igualdad de trato entre todos los inspectores de Hacienda, y de los demás funcionarios de cuerpos adscritos a la AEAT en situación similar, y es el que IHE defiende de forma preferente:

- **Adscripción plena a la AEAT.** Todos los inspectores de Hacienda quedarían adscritos a la Agencia y ocuparían plazas incluidas exclusivamente en su RPT, con independencia del centro en el que desempeñen sus funciones, de modo que quedarían sujetos a todos

los efectos a su Estatuto Orgánico. Resulta especialmente relevante que el Cuerpo se estructure en categorías y niveles, con una retribución definida para cada uno de ellos, idéntica tanto si el puesto se desempeña en la AEAT como en cualquiera de los órganos mencionados, garantizando así la igualdad de expectativas profesionales en materia de carrera y movilidad.

- **Integración en la RPT del Ministerio de Hacienda con garantías de equiparación.** Los inspectores destinados en centros directivos distintos de la AEAT se integrarían a todos los efectos en la RPT del Ministerio, estableciéndose los mecanismos necesarios para garantizar la igualdad de retribuciones y de expectativas profesionales con quienes prestan servicio en la Agencia, así como la posibilidad de cambiar de destino entre ambos ámbitos en igualdad de condiciones y con los mismos plazos y procedimientos.

9.2. Refuerzo de las funciones de la Dirección General de Tributos, de los Tribunales Económico-Administrativos y del área de formación del Instituto de Estudios Fiscales

Estas tres instituciones son pilares técnicos esenciales del sistema tributario español. El colectivo ha defendido su labor durante todos estos años y ha propuesto mejoras para reforzar sus funciones.

Los Tribunales económico-administrativos garantizan la tutela de los derechos de los contribuyentes frente a la Administración, ofreciendo una vía de revisión rápida, especializada y gratuita, que descarga a los tribunales ordinarios. Uniformizan criterios, aseguran unidad en la interpretación de las normas tributarias, lo que aporta seguridad jurídica y previsibilidad tanto a los ciudadanos como a la propia Administración.

La Dirección General de Tributos asegura la unidad de criterio interpretativo, sin necesidad de acudir a los tribunales, a través de las consultas tributarias.

El Instituto de Estudios Fiscales, en su área de formación, la Escuela de Hacienda Pública, contribuye a la excelencia técnica y formativa del personal adscrito que presta sus servicios en la Administración tributaria. La inversión en capital humano se considera esencial no solo antes del inicio del ejercicio de las funciones, sino durante toda la carrera administrativa, lo que contribuye, sin duda, a mejorar los niveles de excelencia en el trabajo diario que desempeñan.

No obstante, el colectivo lleva años demandando una mayor atención a estos tres órganos, por medio de propuestas como las siguientes:

- Refuerzo de medios humanos y tecnológicos, por un lado, para reforzar las plantillas en orden a que ocupen plazas de mayor responsabilidad quienes tienen una larga trayectoria y reconocido prestigio dentro del cuerpo de inspectores de Hacienda. Por otro lado, desde el punto de vista de los medios materiales y humanos, es necesaria una mayor inversión para reducir tiempos de resolución y potenciar la tramitación electrónica.

- Coordinación más estrecha entre la AEAT, la DGT y los TEA, evitando discrepancias interpretativas y promoviendo criterios comunes. La Base Única de Conocimientos (conocida por sus siglas, BUC) constituye un avance en esta materia, pero se debe seguir reforzando la coordinación.
- En el ámbito de la Dirección General de Tributos, se debe reforzar la confianza en la institución como garante de la resolución ágil de consultas tributarias para lo cual es necesario reforzar el capital humano, dotándolo de mejores recursos que garanticen un incremento de su eficacia, eficiencia y una estabilidad en su personal, cada vez más inestable.
- Formación continua del personal en competencias digitales. Debe seguir reforzándose el área de estudio y formación en materias como las aplicaciones informáticas, la programación, la inteligencia artificial, el análisis de datos y nuevas tendencias fiscales, reforzando la capacidad técnica del sistema.
- Mayor divulgación social (a través de redes sociales o de otros canales de comunicación) de su función, para visibilizar su papel en la protección del contribuyente y en la calidad del sistema tributario.

10. EL RIESGO DE FRAGMENTACIÓN DE LA AEAT

Con ocasión del XXXIV Congreso de Inspectores de Hacienda del Estado, celebrado en Córdoba los días 24 y 25 de octubre de 2024, IHE ya advertía de que uno de los principales peligros que se cernían sobre la Administración tributaria era la posible fragmentación de la AEAT como consecuencia de su desaparición en Cataluña.

El acuerdo de investidura suscrito por el PSC y ERC en julio de 2024 contempla un régimen de financiación singular para Cataluña que, en la práctica, equivaldría a un sistema como los existentes en el País Vasco y Navarra. Dicho régimen supondría atribuir a la Agencia Tributaria de Cataluña la gestión, liquidación, inspección y recaudación de la totalidad de los impuestos soportados en Cataluña, para lo cual se le traspasarían los medios materiales, humanos y tecnológicos de los que hoy dispone la AEAT en ese territorio. El mismo día de la firma, dirigentes de ERC calificaron el acuerdo como un paso decisivo hacia la independencia de Cataluña.

En apenas dos años, el Gobierno ha pasado de defender la figura del consorcio tributario y rechazar con rotundidad un modelo similar al concierto económico a asumir el compromiso de esta financiación singular. Y lo ha hecho sin explicar las razones de este cambio de posición y, sobre todo, sin aducir una sola ventaja derivada de su aplicación. A juicio de IHE, esta decisión solo puede responder a las exigencias de un partido independentista a cambio de su apoyo a la investidura del presidente de la Generalitat.

Nos resulta incomprensible que, frente a la opinión mayoritaria de los expertos, se esté dispuesto a romper la unidad del sistema tributario, desestabilizar el régimen de financiación de las comunidades autónomas y fragmentar la AEAT con el único fin de asegurar la investidura del presidente de una comunidad autónoma.

Los inspectores de Hacienda del Estado conocemos bien las graves consecuencias que esta fragmentación tendría en la gestión y recaudación de los impuestos, en la lucha contra el fraude fiscal y en el papel de la AEAT como órgano vertebrador de determinadas prestaciones sociales del Estado. Además de gestionar eficazmente el sistema tributario, con un reconocimiento nacional e internacional, la Agencia tiene encomendadas otras funciones ajenas en principio a los impuestos. Para poder aplicarlas en todo el territorio nacional, determinadas ayudas han tenido que articularse, de forma forzada, como deducciones en el IRPF, algunas de ellas cobrables por anticipado, como las destinadas a madres trabajadoras o a familias numerosas. Lo mismo ocurre con otras medidas, como las bonificaciones al gasóleo o su participación en la gestión del ingreso mínimo vital.

En materia de cesión de competencias tributarias, existen determinadas líneas rojas que no deberían traspasarse:

- **Un sistema de información único.** La lucha contra el fraude fiscal descansa en disponer de un sistema de información tributaria unificado y lo más amplio posible, que es el único que permite analizar los riesgos fiscales de un contribuyente y de su entorno de intereses.

- **Una caja única**, con una gestión integrada por la AEAT de las retenciones y los pagos fraccionados, con independencia del porcentaje de recaudación que se ceda a cada comunidad autónoma.
- **Un control integrado de las actividades económicas.**

Es bien conocida la debilidad de los sucesivos Gobiernos, de uno y otro signo político, ante las presiones nacionalistas, que en cada negociación han sabido obtener el máximo rédito cuando sus votos resultaban necesarios. En el ámbito tributario, un dirigente político catalán afirmó hace años que su máxima aspiración era que se les entregaran “las llaves de Letamendi”, el edificio principal de la Agencia Tributaria en Barcelona. Esa sencilla frase resumía la pretensión de quedarse con el edificio, con los funcionarios y con la gestión y el cobro de todos los impuestos estatales.

Si el régimen de financiación singular no se ha implantado todavía es por la imposibilidad material de hacerlo. La primera meta, fijada para 2026, ha resultado inalcanzable, y el calendario se ha ido aplazando hacia una asunción progresiva de competencias, comenzando por el IRPF. Sin embargo, pese a las dificultades materiales, derivadas de la falta de medios humanos y tecnológicos de la Agencia Tributaria de Cataluña, y a que este régimen carece de amparo normativo, se siguen dando pasos hacia el objetivo final: la desaparición de la AEAT en Cataluña. IHE no puede aceptarlo, por los gravísimos perjuicios que ello acarrearía en la lucha contra el fraude y la evasión fiscal.

11. RETOS DE FUTURO: EL DESAFÍO DE LA IMPLANTACIÓN DE LA IA EN LA AEAT: DEL ALGORITMO CENTRAL AL PUESTO DE TRABAJO

11.1. La paradoja tecnológica de la AEAT

La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) ha desarrollado una extraordinaria capacidad para captar, relacionar y explotar información tributaria. Sus sistemas procesan millones de registros, identifican riesgos fiscales y orientan las actuaciones de control.

Esa capacidad no ha llegado al funcionario. Quien instruye un expediente sigue analizándolo mediante consultas sucesivas, hojas de cálculo, cruces manuales y revisión individual de documentos.

La información está digitalizada; su análisis, en gran parte, sigue siendo manual.

La inteligencia artificial permite superar esta limitación: llevar al puesto de trabajo la capacidad computacional de análisis de la organización y multiplicar la de cada funcionario.

11.2. El cambio de paradigma

El verdadero potencial de la IA está en permitir análisis hoy inviables por su complejidad, volumen o tiempo de ejecución.

Con instrucciones en lenguaje natural, un inspector podrá analizar miles de operaciones, reconstruir relaciones entre sociedades o detectar anomalías contables sin dominar herramientas informáticas avanzadas.

Desaparece así la barrera técnica entre el conocimiento tributario y la capacidad de análisis, y la experiencia profesional se aprovecha plenamente.

Multiplicar la capacidad computacional de análisis significa contrastar más hipótesis, descubrir relaciones que hoy pasan inadvertidas y fundamentar mejor las decisiones administrativas.

No se trata de hacer lo mismo más rápido, sino de hacer lo que hoy no podemos hacer.

11.3. La IA en el puesto de trabajo

El objetivo no es dar un *chatbot* a cada funcionario, sino herramientas que trabajen directamente con la información de sus expedientes, integradas en las aplicaciones de la AEAT y en Word, Excel y Zújar.

Un inspector debe poder pedir: «Contrasta la contabilidad con las facturas y las declaraciones tributarias, identifica las discrepancias y señala las operaciones que las originan». Y obtener resultados verificables, con referencia a los documentos originales.

Para ello proponemos agentes especializados:

- **Contable y documental:** análisis de contabilidades, facturas y libros registro.

- **Registral:** identificación de relaciones entre personas, sociedades y bienes.
- **Jurídico y doctrinal:** consulta de normativa, resoluciones y jurisprudencia, con fuentes verificadas.
- **Redacción:** borradores de diligencias, informes y propuestas de resolución.

Protocolos como el *Model Context Protocol* (MCP) permiten a estos agentes acceder de forma estructurada y autorizada a los datos y aplicaciones de la Agencia.

Aplicaciones por áreas

Área	Aplicaciones de la IA
Gestión	Cruce de declaraciones con información de terceros, SII y documentación justificativa.
Recaudación	Análisis de relaciones patrimoniales y societarias; detección de operaciones de vaciamiento patrimonial.
Aduanas	Asistencia en clasificación arancelaria y origen preferencial, análisis documental, selección de muestras y tratamiento de imágenes de escáner.
Inspección	Conciliación contable, detección de anomalías y patrones temporales, análisis de destinatarios y reconstrucción de operaciones complejas.

Apostamos por modernizar las unidades de auditoría informática: además de su función de informática forense, deben aportar valor mediante técnicas avanzadas de análisis de información.

Estas capacidades mejoran también la información y asistencia al contribuyente: facilitan el cumplimiento voluntario, la detección de errores y la simplificación de trámites.

11.4. El cambio cultural que necesitamos: formación y nuevas formas de trabajar

La IA exige transformar la formación y los métodos de trabajo. El funcionario no solo deberá manejar aplicaciones: deberá dirigir el análisis, formular hipótesis e interpretar críticamente los resultados.

La formación debe ser presencial y práctica, en tres niveles:

- **General** (todo el personal): ingeniería de *prompts*, uso de agentes, verificación de resultados y normativa sobre IA.
- **Avanzado** (personal de control): estadística exploratoria, muestreo estratificado y por unidades monetarias, contrastes de hipótesis y bondad de ajuste, análisis de dígitos (ley de Benford), regresión, detección de valores atípicos y análisis de grafos.
- **Especializado** (unidades de auditoría informática y análisis): análisis multivariante (componentes principales y conglomerados), inferencia bayesiana, series temporales y

rupturas estructurales, dependencia multivariante mediante cópulas, y minería de procesos y de textos.

Esta formación pasa por una renovación absoluta de los programas de la Escuela de Hacienda Pública, tanto en los cursos selectivos de acceso como en la formación continua, para que las competencias en inteligencia artificial y análisis de datos formen parte de la preparación de todos los funcionarios desde su ingreso.

El análisis dejará de estar limitado por lo que puede revisarse manualmente y podrá ser más amplio y exploratorio.

11.5. Supervisión humana y garantías

Todo resultado obtenido mediante IA debe ser revisado y validado por el funcionario responsable.

La IA identifica discrepancias, relaciones e interpretaciones jurídicas, pero también comete errores. Por eso sus resultados deben ser verificables: con acceso a las fuentes originales y cálculos reproducibles.

La tecnología no sustituye las garantías del procedimiento tributario ni el criterio profesional del funcionario.

La IA amplía las capacidades del empleado público; no sustituye su juicio.

11.6. Conclusión y propuestas

La AEAT ya dispone de una gran capacidad computacional de análisis. El reto es que llegue a quien instruye cada expediente.

Multiplicar la capacidad computacional de análisis de cada funcionario exige actuar en cuatro frentes: herramientas, formación, organización y garantías. Por ello, IHE propone a la Dirección de la AEAT:

1. **Herramientas:** un plan de IA en el puesto de trabajo, con agentes especializados integrados en las aplicaciones de la Agencia y en Word, Excel y Zújar, empezando por proyectos piloto en Inspección, Gestión, Recaudación y Aduanas.
2. **Formación:** un programa presencial por niveles y la renovación absoluta de los programas de la Escuela de Hacienda Pública.
3. **Organización:** la modernización de las unidades de auditoría informática, para que aporten valor mediante técnicas avanzadas de análisis de información.
4. **Garantías:** supervisión humana de todo resultado, verificabilidad y participación de los funcionarios en el diseño y la evaluación de las herramientas.

El conocimiento tributario ya está en nuestros funcionarios. La inteligencia artificial puede multiplicar su capacidad computacional de análisis para aprovecharlo a una escala hasta ahora imposible.

En definitiva, hay que dar el salto de una Administración con gran capacidad computacional hacia una Administración en la que cada funcionario dispone de ella.

12. CONCLUSIONES

Ante la situación crítica de la AEAT, IHE demanda:

1. AL GOBIERNO:

Que **anule su decisión de fragmentar la AEAT**, entregando a Cataluña las competencias y los medios humanos y materiales que tiene allí la AEAT, como figuran en los acuerdos firmados con los partidos independentistas catalanes.

IHE rechaza frontalmente cualquier acuerdo que rompa la estructura actual de la AEAT y, por el contrario, propone opciones que permitirían a la actual AEAT realizar su trabajo de una forma más eficiente, siguiendo, en este sentido, la tendencia actual internacional, dirigida a una mayor colaboración entre agencias tributarias internacionales y a una unificación de actuaciones, siempre que el marco de la soberanía de cada país lo permita.

Que **deje de imponer criterios —a través de Función Pública— en la política de personal de la AEAT**. Cualquier reforma del sistema de selección de los futuros funcionarios debe seguir velando por el cumplimiento de la necesaria objetividad unida a la alta cualificación en esta selección. Sólo respetando estos principios podremos lograr entre todos una adecuada prestación de los servicios públicos a nuestros ciudadanos.

2. AL PARLAMENTO:

Que **promueva la aprobación del Estatuto de la Agencia Tributaria**, pendiente desde su creación en el año 1992, que garantice la independencia del poder político, y le permita aumentar los medios humanos y materiales para conseguir una eficacia en la lucha contra el fraude fiscal no conseguida hasta ahora.

Que **promueva las reformas legislativas que pide IHE para otorgar nuevas facultades de la Inspección**, necesarias para que la lucha contra el fraude fiscal deje de ser la asignatura pendiente de la AEAT.

3. A LA DIRECCIÓN DE LA AEAT:

Que **cambie su política de comunicación**, que tanto daño está haciendo a la reputación de la AEAT.

Que **cambie su política de objetivos** y se olvide de querer conseguir, con los mismos medios, más actuaciones año tras año.

Que **modifique su modelo de control tributario**, cuyo objetivo actual es incrementar las actuaciones extensivas de Gestión, y priorice las actuaciones de Inspección, aumentando sus medios humanos, perfeccionando sus aplicaciones, potenciando las actuaciones de investigación, y reformando en profundidad el baremo que mide sus actuaciones.

Que **promueva la modificación del ámbito territorial de las actuaciones, pasando de un modelo regionalizado a otro nacionalizado**.

4. A LA SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA DEL MINISTERIO DE HACIENDA:

Que promueva y apruebe la correcta integración de todos los Inspectores de Hacienda que ejercen sus funciones en órganos directivos del Ministerio de Hacienda (Subsecretaría, Dirección General de Tributos y Tribunales Económico-Administrativos) en la AEAT, con independencia del órgano en el que presten sus servicios, garantizando en todo caso la igualdad de expectativas laborales.