

Nº. 1 Restaurar el estado de derecho y las garantías procesales en el sistema tributario español:

# El Pueblo contra Hacienda

El 6 de mayo de 2025, Amsterdam & Partners publicó un informe técnico titulado **“Hacienda contra el Pueblo”** que ponía de manifiesto muchos de los abusos de la **Agencia Estatal de Administración Tributaria**, aquí mencionada como Agencia Tributaria.

La investigación realizada para este informe técnico reveló un abuso sistemático y sistemático de los amplios poderes y derechos que los sucesivos gobiernos han conferido a la administración tributaria y hacia el que políticos de todo el espectro hasta ahora han hecho la vista gorda.

Las preocupaciones sobre la Agencia Tributaria no son nuevas y son graves. Estas preocupaciones se han agudizado entre los ciudadanos, intensificadas por el desarrollo de normas culturales dentro de la Agencia Tributaria que poco tienen que ver con los valores tradicionales del servicio público, además de por su uso cada vez más intrusivo de tecnología sofisticada de recopilación de información.

Entre los países de la OCDE, la Agencia Tributaria es, lamentablemente, un caso atípico persistente en una serie de indicadores críticos que suelen utilizarse para evaluar la solidez de los derechos de los contribuyentes en la ley y en la práctica: rendición de cuentas, transparencia, controles y equilibrios efectivos, relaciones con los contribuyentes, carga de la prueba, código ético, ausencia de interferencia política y disponibilidad de recursos. La ley no significa nada cuando la práctica permite el abuso. La Agencia Tributaria es una organización que traspasa varias líneas rojas.

#### **El legado de la Declaración de Granada**

En los últimos años, muchos han exigido una mayor rendición de cuentas para equilibrar los poderes crecientes de la Agencia Tributaria. Muchos han criticado a la organización por usar el miedo como táctica para obtener resultados.

Muchos han pedido que se consagre específicamente el derecho constitucional a la seguridad jurídica en la legislación tributaria y que se respeten otros derechos constitucionales.

En 2018, 35 académicos españoles, entre ellos

un expresidente del Tribunal Constitucional, firmaron la *Declaración de Granada*, que expresaba la grave preocupación por el estado de la ley y la conducta de los funcionarios de la Agencia Tributaria, reflexionando que *“la Agencia Tributaria española no considera a los contribuyentes como ciudadanos, sino como sujetos”* y reconociendo que se había producido *“un preocupante deterioro del principio de seguridad jurídica”*.

La Declaración de Granada expresó la creencia generalizada entre los contribuyentes de que la Agencia Tributaria considera que todos son culpables a menos que se demuestre su inocencia. España no es como otros países.

Se trata de preocupaciones bien fundadas, demostradas por encuestas internacionales, repetidas muy recientemente por el Consejo de Estado y crecientemente expresadas por los ciudadanos en conversaciones privadas y en los medios sociales. La actual impunidad de la Agencia Tributaria les da un peso adicional.

#### **El Memorando de Madrid**

Pronto publicaremos el Memorando de Madrid, que ya está atrayendo una cantidad considerable de atención. El Memorando de Madrid es una declaración de necesidades. Ofrece un resumen de los problemas que aquejan a la Agencia Tributaria y de las acciones que se requieren del Gobierno para restablecer la equidad y el estado de derecho en el sistema tributario español. Nuestro trabajo de divulgación sugiere que atraerá un apoyo público generalizado. Las medidas que se proponen en el mismo son un precursor necesario para el restablecimiento de la confianza pública en la Agencia Tributaria.

A cualquiera que crea que en una democracia el gobierno es el servidor del pueblo y no su amo, el Memorando de Madrid simplemente le parecerá de sentido común. Para quien quiera utilizar el sistema tributario para castigar, controlar, aterrorizar y robar a sus conciudadanos, será un anatema.

En este primer informe, escrito especialmente para los lectores de El País que quizá no conozcan gran parte de nuestro trabajo, explicamos la naturaleza de las preocupaciones que están surgiendo de nuestra investigación. Afectan a la totalidad de la administración del sistema tributario español. Son la esencia del Memorando de Madrid.

#### **La Democracia y la filosofía de la tributación**

La mayoría de las personas no son, ni quieren ser, expertas en tributación. En general, basta con saber que el sistema tributario funciona como debería y que es tan justo y progresivo como lo exige la Constitución de 1978. Sin embargo, es necesario que los ciudadanos participen al menos



ILUSTRACIÓN POR ROB DOBI

de vez en cuando para garantizar que sus propios derechos estén protegidos y preservados a medida que la tecnología permite al Estado volverse más dominante y poderoso. La aplicación de algunos principios debe ser comprendida y supervisada por los ciudadanos, y respetada y puesta en práctica por el gobierno. Los cimientos democráticos deben estar firmemente asentados.

Su estructura de gobierno, con una administración tributaria alejada del proceso democrático, implica que la participación pública es mucho menos efectiva para garantizar que la *administración* del sistema tributario esté a la altura de las expectativas; el gobierno debe marcar un rumbo consensuado para la *política tributaria*.

En ausencia de una rendición de cuentas directa, las acciones de quienes administran y recaudan impuestos pueden rápidamente desacreditar al sistema tributario, afectando negativamente a la moral tributaria y al cumplimiento voluntario. Se puede así anular la eficacia de determinadas medidas de política tributaria, intencional o involuntariamente. El mundo está repleto de ejemplos de políticas potencialmente eficaces que fracasaron debido a una administración tributaria equivocada.

#### El derecho a elegir de los ciudadanos españoles

España es uno de esos ejemplos. Una combinación tóxica de mala redacción legislativa, un sistema de autoevaluación excesivamente oneroso, una incertidumbre legal amplificada por un sistema débil de tribunales y juzgados de primera

instancia, las dificultades de acceso a tribunales superiores, una aplicación agresiva de la ley por parte de la Agencia Tributaria, unos poderes de información asombrosos en su amplitud, un sistema opaco de bonificaciones perversamente formuladas para los funcionarios de la Agencia Tributaria, además de muchos más problemas de equilibrio y equidad, no solo han socavado el estado de derecho en el sistema tributario español, sino que han privado a los ciudadanos de su derecho natural y democrático a disponer del sistema tributario de su elección. La Agencia Tributaria se ha convertido en un feudo, un reino independiente, protegido por la impunidad y por una presunción infundada e inconstitucional de veracidad.

No hace falta mucho para darse cuenta de que es necesario fortalecer la responsabilidad democrática de la Agencia Tributaria, de sus dirigentes y de sus altos funcionarios. Ha perdido la confianza de la gente. En consecuencia, ha renunciado a sus derechos y a su posición. Únicamente un proceso riguroso y transparente de reforma puede salvarla como institución. Se necesita con urgencia una investigación independiente para iniciar dicho proceso de reforma, libre de control político y administrativo, con el poder y la obligación de escuchar las preocupaciones de los ciudadanos y de sus empleados, así como de examinar a fondo los métodos de administración y ejecución de la Agencia Tributaria.

El objetivo debe ser un sistema tributario que refleje y responda a la voluntad del pueblo español,

expresada democráticamente, un sistema tributario que se administre plenamente conforme al estado de derecho y en acuerdo total con la Constitución de la que deriva su única legitimidad. La relación entre la Constitución, el sistema tributario, sus administradores y los ciudadanos españoles no termina con la obligación universal de contribuir expresada por las palabras iniciales del artículo 31.1. A menos que los administradores del sistema tributario adopten integralmente *todas* las disposiciones pertinentes de la Constitución, sus acciones simplemente pasan a ser un robo organizado.

#### Hacienda: la erosión de la confianza

En España se confiaba en la Agencia Tributaria. En el pasado, contaba con la confianza de los ciudadanos. Contaba con la confianza del gobierno. No solo eso, el gobierno le ha concedido una cantidad considerable de importantes responsabilidades. Se le ha otorgado una amplia autonomía, creyendo que puede confiarse en sus dirigentes. Se le ha presionado para que genere cada vez más ingresos. Esta carga de responsabilidad actualmente ha abrumado a la organización, a su moral y a su cultura. La tentación que supone la autonomía le ha llevado a creer que puede ejercer un poder ilimitado para alcanzar sus objetivos. Ha llevado a los funcionarios que trabajan para ella, y a los líderes que la dirigen, a dar la espalda a sus responsabilidades constitucionales. Bajo la intensa presión de los políticos para recaudar más ingresos y atraída por enormes bonificaciones

basadas en la recaudación, la Agencia Tributaria ha desarrollado normas culturales que contradicen los principios básicos del servicio público y una mentalidad de grupo que dificulta al personal cuestionar si una acción es justa, está justificada o es incluso constitucional.

#### La necesidad de reforma: responder al llamamiento

Los hechos hablan por sí solos.

- Desde que se publicó el informe técnico, nos hemos visto abrumados por las respuestas de los ciudadanos españoles que han sufrido a manos de la Agencia Tributaria y que quieren ver un cambio pero temen que su voz no sea escuchada. Nos hemos sentido abrumados por la validación que ha recibido el informe técnico.
- Desde que publicamos el informe técnico, no hemos recibido respuesta de la Ministra responsable de la Agencia Tributaria, ni de los dirigentes de la Agencia Tributaria a nuestro informe técnico ni a nuestras cartas, ni ningún intento de negar las preocupaciones que se han planteado sobre la organización. Su silencio dice mucho. No se puede argumentar contra los hechos y la Dirección General de la Agencia Tributaria ni siquiera ha intentado hacerlo. Supongo que sabe que es inútil. No hay defensa para lo que están haciendo.

La reforma profunda de la Agencia Tributaria debe ser de máxima prioridad para el gobierno.

## Los cimientos democráticos del sistema tributario

1. **El sistema tributario** no existe en el vacío. No se puede diseñar, gestionar y administrar como si fuera una caja negra, autónoma e independiente, que responde únicamente a sus propias reglas internas. Debe entenderse como parte del marco socioeconómico en el que vivimos. Tiene efectos reales sobre las personas y sobre los negocios gestionados por personas. Por este motivo, debe ser tan propiedad del pueblo como del gobierno. Los encargados de su gestión deben rendir cuentas plenamente a aquellos a quienes y para cuyo beneficio recaudan los impuestos. Sin su apoyo y cooperación, el sistema tributario, que financia los salarios de ministros, funcionarios e inspectores tributarios por igual, es insostenible.
2. **La política tributaria** es un instrumento económico y social. Debe reflejar las prioridades del gobierno democráticamente elegido del momento, las prioridades apoyadas por los ciudadanos a través del proceso electoral. La política no será estática, porque las prioridades del pueblo y las necesidades de la economía cambian inevitablemente con el tiempo. La responsabilidad de los legisladores consiste en dar forma o reformular el sistema tributario para ayudar a garantizar el cumplimiento de esas prioridades, no en obstaculizarlo. Esto incluye necesariamente el diseño de medidas que aumenten los ingresos, porque todos los gobiernos necesitan ingresos para cumplir con sus compromisos de gastos generales, pero también requiere mucho más. Requiere el diseño cuidadoso de medidas tributarias específicas que faciliten la consecución de objetivos particulares y resultados de políticas que se beneficien del apoyo democrático. En el ámbito de los impuestos personales, esto podría incluir, por ejemplo, medidas específicas diseñadas para apoyar a los hogares con bajos ingresos en tiempos económicos difíciles. En el ámbito empresarial, podría implicar medidas para fortalecer la actividad empresarial y la innovación, el tipo de progreso que España claramente necesita. Esto no es un llamamiento al favoritismo tributario, sino un reconocimiento de la necesidad de un diseño tributario inteligente. La política tributaria puede desempeñar un papel decisivo a la hora de lograr resultados que reflejen el consenso democrático.
3. **La administración tributaria** requiere consentimiento y confianza. La confianza y la tributación van necesariamente de la mano. En ausencia de confianza, la administración del sistema tributario será disputada y conflictiva, y consumirá innecesariamente recursos y energía. Los buenos sistemas tributarios se crean sobre una base mutua de confianza y respeto. Los contribuyentes se sienten más inclinados a cumplir voluntariamente cuando confían en el gobierno, pero a menos que el gobierno, incluyendo la administración tributaria, confíe también en los contribuyentes, el sistema volverá irremediabilmente al conflicto. Un enfoque del cumplimiento que se base únicamente en la aplicación de la ley no será sostenible a largo plazo.



ILUSTRACIÓN POR ROB DOBI

# La redacción del Memorando de Madrid

La redacción del Memorando de Madrid ha supuesto meses de trabajo detallado sobre las leyes que crean el sistema tributario en España, meses dedicados a escuchar a los contribuyentes españoles cuyas vidas se han visto afectadas, meses de consultas con profesionales que conocen bien el sistema tributario y con aquellos que, por su propia experiencia, entienden el funcionamiento interno de la Agencia Tributaria.

**E**n este informe nos centramos en doce áreas de gran preocupación sobre la administración del sistema tributario, que forman el núcleo del próximo Memorando de Madrid, y sugerimos un camino para abordarlas.

## 1. Abandono de los principios consagrados en la Constitución española de 1978.

La Constitución de 1978 no fue redactada mecánicamente por Inteligencia Artificial. Fue redactada por personas que comprendían, en sus corazones y en sus mentes, que los ciudadanos necesitaban ser protegidos, que sus derechos necesitaban ser consagrados en la más fundamental de todas las leyes, que sin un marco constitucio-

nal de derechos exigibles, la democracia no arraigaría ni florecería en España.

La Constitución no fue diseñada únicamente para proteger los derechos de los contribuyentes, pero no obstante proporciona un marco de derechos exigibles en los que los ciudadanos españoles y otros pueden confiar, en circunstancias en las que la Agencia Tributaria adopta medidas que simplemente no son apropiadas. En una lectura estricta y literal, la legislación tributaria puede permitirlos, pero eso no los hace correctas.

En nuestro trabajo hemos visto una tensión real entre los derechos constitucionales de los ciudadanos y la redacción y aplicación de la legislación tributaria. El derecho fundamental a la presunción de inocencia y el derecho a la tutela judicial efectiva (Art. 24) parecen ser vulnerados por el Artículo 108 de la Ley General Tributaria (Ley 58/2003) y su uso y abuso en la administración y ejecución de la tributación. La Constitución establece la libertad y la igualdad (Art. 1, 9), la rendición de cuentas de las instituciones públicas (Art. 9) que la Agencia Tributaria infringe una y otra vez con aparente impunidad, el respeto a la ley (Art. 10), la objetividad de las instituciones públicas (Art. 103), y el derecho a un sistema tributario justo establecido en el Artículo 31 que el liderazgo de la Agencia Tributaria parece creer que termina después de las primeras dos palabras, "todos contribuirán".

Estos son elementos fundamentales del marco constitucional español. Estos y otros derechos parecen ser objeto de abuso sistemático en la administración del sistema tributario y, específicamente, en el proceso de auditoría, como hemos demostrado en el informe técnico. Los contribuyentes españoles no deberían tener que depender de las protecciones previstas en el Derecho de la UE y el Convenio Europeo de Derechos Humanos cuando tienen derechos constitucionales que deberían quedar automáticamente protegidos en la administración del sistema tributario y, si son vulnerados por la Agencia Tributaria, a través del sistema judicial nacional.

## 2. Los derechos y poderes excesivos de la Agencia Tributaria.

Es necesaria una revisión y modernización completa de los poderes otorgados a la Agencia Tributaria mediante la ley y la práctica, reconociendo la necesidad, en la sociedad democrática a la que aspiran los ciudadanos españoles, de que sus propios derechos sean protegidos más eficazmente frente al poder desmesurado del Estado.

### La Ley General Tributaria

El actual marco jurídico y reglamentario, incluida la Ley General Tributaria y los Reales Decretos y Órdenes Ministeriales relacionados, hacen mucho más que facilitar la gestión y recaudación ordenada de los impuestos. Proporcionan la base sobre la cual la Agencia Tributaria se ha convertido en un feudo, subyugando los derechos de los individuos que deberían ser inviolables en virtud de la Constitución. Los poderes de información

y un régimen de sanciones de esta naturaleza, sumados a los evidentes problemas de actitud dentro de la Agencia Tributaria, dan a todo ciudadano buenos motivos para tener miedo.

### Ruptura de la confianza

Revelan una ruptura total de la confianza. La Agencia Tributaria simplemente no confía (ni finge confiar) en los ciudadanos. En lugar de ello, se ha arrogado el derecho a coaccionarles, aludiendo a garantizar su pleno cumplimiento. Incluso en los países en desarrollo de bajos ingresos, donde el historial en materia de derechos humanos es irregular, se entiende la necesidad de operar sobre una base más consensual, con controles y equilibrios implementados para proteger a los ciudadanos. En España, los derechos y prerrogativas legales de la Agencia Tributaria han ido demasiado lejos y han aumentado implacablemente, pieza por pieza, a lo largo de los años. Es urgente proteger las libertades democráticas de España y frenar los derechos automáticos y desenfrenados de acceso a la información de que disfruta actualmente la Agencia Tributaria bajo amenaza de sanciones, en favor de un enfoque de consentimiento basado en la confianza, como el que emplean gobiernos de todo el mundo.

### Presunción de veracidad de Hacienda

Los poderes de información actuales resultan particularmente problemáticos a la luz del derecho legal de la Agencia Tributaria a ser creída en los tribunales, incluso cuando, a pesar de sus poderes de información, no aporta ninguna evidencia fáctica, sino únicamente presunciones. La aplicación de los Artículos 105 a 108 de la Ley General Tributaria deniega actualmente a los contribuyentes el beneficio tanto del derecho constitucional a ser declarado inocente hasta que se pruebe su culpabilidad como del principio de igualdad ante la ley. Como resultado, los contribuyentes llegan a los tribunales con una montaña por escalar. Al igual que los propios poderes de la información, estas reglas requieren con urgencia una reforma democrática para proteger a los ciudadanos.

## 3. La necesidad de limitaciones, controles y salvaguardas eficaces en el uso de tecnología intrusiva.

La disponibilidad y accesibilidad de la tecnología de datos ha aumentado considerablemente la capacidad de cumplimiento de la normativa por parte de la Agencia Tributaria y otros organismos gubernamentales.

### El uso de Inteligencia Artificial

El uso de la IA, de herramientas analíticas, de algoritmos y macrodatos es un hecho establecido en muchas, si no en la mayoría, de las administraciones tributarias. La cuestión no es si deben utilizarse, sino cuándo y cómo se pueden utilizar, cómo se pueden desarrollar algoritmos y con qué sesgos intencionales o no intencionales, y qué limitaciones y restricciones se deben imponer. En principio, la Agencia Tributaria está sujeta al Reglamento General de Protección de Datos de la UE (un hecho que reconoce en su sitio web), que, con razón, impone restricciones significativas a la recopilación, retención y uso de datos relativos a los ciudadanos. Reconoce el riesgo de detrimento de la privacidad y seguridad individuales como motivo para las restricciones que impone.

### Ausencia de controles eficaces

Sin embargo, el uso que hace la Agencia Tributaria de sus poderes de información, posibilitados por

una sofisticada tecnología de minería de datos, no parece reconocer las limitaciones previstas. Un motivo de especial preocupación es la comparación de los registros del IVA con los gastos individuales mediante el formulario 347 (véase el recuadro aparte). Esto permite a la Agencia Tributaria obtener grandes cantidades de información sobre un ciudadano, incluyendo información muy delicada sobre necesidades y atención médica, que normalmente está completamente protegida. La tecnología de localización se utiliza ampliamente en la Agencia Tributaria para determinar los movimientos de un individuo dentro de España, y hay evidencia del uso de información de líneas aéreas de manera similar. Esto supone un riesgo no solo para la privacidad de los individuos, sino también para su seguridad.

## La Agencia Tributaria simplemente no se fía de los ciudadanos

Todo esto es resultado de la falta de confianza de la Agencia Tributaria en los ciudadanos. Es uno de los principales motivos de preocupación en torno a la organización. Esto no significa que no deba hacerse uso de las herramientas analíticas disponibles. Lo que significa es que deben utilizarse solo en circunstancias muy específicas, por personal debidamente capacitado y motivado, y con garantías claras y transparentes que actualmente parecen no existir o no aplicarse dentro de la Agencia Tributaria. La tecnología puede beneficiar enormemente a los ciudadanos si el gobierno la utiliza adecuadamente. Pero si se abusa de ella, puede suponer un grave peligro para los ciudadanos.

## 4. El restablecimiento de la certidumbre legal.

En el ámbito internacional, España tiene una posición extraordinaria e innecesariamente débil en materia de seguridad jurídica en asuntos tributarios, que afecta tanto al derecho como al proceso. Es necesario abordar esto.

### Claridad de la legislación

Una preocupación importante es la falta de claridad en gran parte de la legislación, lo que crea dificultades que pueden agravarse especialmente en un entorno de autoevaluación. Hemos visto su impacto en una serie de áreas específicas que son importantes tanto para la equidad de las personas como para la inversión de las empresas. Esto se podría solucionar mediante una orientación más eficaz para los contribuyentes, pero esto no es más que un pobre sustituto de la claridad de la legislación.

### Carencias y asimetrías de información

El sistema tributario está plagado de carencias de información, que comentaremos más adelante, que afectan negativamente a los contribuyentes, así como de asimetrías creadas por el subregistro de los casos escuchados en los juzgados y tribunales inferiores.

### Inconsistencias geográficas en la aplicación de la ley.

Existen variaciones significativas entre las oficinas tributarias en cuanto a cómo se aplican y hacen cumplir las leyes tributarias. En aras de la seguridad jurídica, la Agencia Tributaria debe garantizar la coherencia en la aplicación de la ley, siempre que sea pertinente, en todas las regiones españolas en las que sea la autoridad tributaria.

### Proceso de auditoría

El proceso de auditoría y evaluación implica un nivel inaceptable de incertidumbre de principio



a fin, tanto para los contribuyentes individuales como para las empresas. El alcance de la auditoría a menudo se explica solo muy vagamente, dando a entender que se trata de una "expedición de pesca" y no de un proceso específico: una búsqueda de errores cometidos por el contribuyente en el sistema de autoevaluación que puedan ser castigados. Las normas procesales se llevan al límite para mantener al contribuyente en un estado de ansiedad. Si el inspector tiene dificultades para encontrar los hechos que desea para fundamentar su caso, la auditoría puede cerrarse de manera provisional y, en apariencia, reabrirse a voluntad, anulando de este modo las limitaciones de tiempo previstas. La selección de auditorías, que debería guiarse exclusivamente por técnicas sofisticadas de evaluación de riesgos basadas en hechos utilizando la capacidad de datos de la Agencia Tributaria, a menudo está motivada por otros factores, incluido el uso de criterios de selección política bien establecidos, lo que crea una mezcla inaceptable de temor e incertidumbre. Incluso la certeza de los plazos legales es abusada por la Agencia Tributaria. Se aplican con rigor cuando se trata de acciones de los contribuyentes, pero se ignoran con aparente impunidad cuando los plazos se aplican a la Agencia Tributaria. Existen muchos ejemplos de ello.

Se requieren cambios importantes para restablecer la seguridad jurídica en el sistema tributario español, para adecuarlo a las exigencias constitucionales y del Derecho de la UE. El Memorando de Madrid destacará todo lo necesario.

## 5. Cambio cultural, educación y una reducción de la influencia política.

### Estándares éticos

La cultura de la Agencia Tributaria se impulsa desde arriba. Las normas y estándares aceptables los establecen sus líderes. El Código Ético es endeble y no se aplica. A nivel internacional, obtiene malas calificaciones. La capacitación ética anual debería ser obligatoria, incluyendo la ética en el manejo de datos, a todos los niveles para romper las actitudes que se retroalimentan y que perpetúan entre el personal una sensación de invulnerabilidad de la organización. Las normas éticas deben enseñarse externamente hasta que las normas de conducta se hayan regularizado y se haya validado plenamente el cambio a través del seguimiento.

### Educación y capacitación profesional

La educación y capacitación del personal de la Agencia Tributaria requiere una reforma radical, centrándose en particular en mejorar la calidad de su interacción con los contribuyentes y sus productos escritos. La comunicación con los contribuyentes carece de la humanidad que es esencial en un sistema bien administrado. Los inspectores tributarios y los contribuyentes no se encuentran en la mesa como iguales, sino como acusador y acusado. Las comunicaciones escritas del personal de la Agencia Tributaria se basan en la extensión y no en la contundencia de sus argumentos para lograr su objetivo. Se aprecia de inmediato que se pierde mucho tiempo en la recopilación, documentación y repetición de detalles que resultan en gran medida irrelevantes. A menudo, la información es simplemente incorrecta. Las mejoras en la capacitación deberían orientarse a eliminar estas preocupaciones, reducir la actual, aparentemente deliberada y confusa duración de la comunicación con los contribuyentes y a agudizar su enfoque en cuestiones jurídicas relevantes y en pruebas basadas en hechos en lugar de suposiciones.

### Nombramientos políticos

Deben interrumpirse los nombramientos políticos en la Agencia Tributaria. Debería constituirse un panel formal con una mayoría de miembros independientes para realizar nombramientos de

alto nivel. Esto ayudaría a restaurar la confianza pública.

## 6. Reforma de la remuneración del personal.

### Bonificaciones

Ya no es ningún secreto que la Agencia Tributaria incentiva a su personal para recaudar impuestos adicionales a través de una serie de estructuras de bonificaciones. Durante muchos años, la dirección de la Agencia Tributaria se negó a facilitar ningún detalle sobre sus planes, hasta que finalmente un tribunal de Madrid no les dio otra opción que publicar al menos alguna información.

En la mayoría de los países se reconoce y se entiende que es tan peligroso dar bonificaciones a los inspectores tributarios por recaudaciones adicionales como lo sería dar bonificaciones a los policías por hacer arrestos, a menos que, por supuesto, exista un riesgo de recuperación, al que no se enfrentan los inspectores de la Agencia Tributaria.

### Escala

La magnitud de las bonificaciones va mucho más allá de lo que se ha visto en otros países, y la información difundida por los dirigentes de la Agencia Tributaria sobre este tema es engañosa. Por ejemplo, citan el mismo porcentaje de remuneración atribuible a bonificaciones tanto antes como después del reciente acuerdo de bonificación de 125 millones de euros. Es poco probable que esto sea correcto. Implica que el salario medio es de alrededor de 350 000 euros al año. (Véase el recuadro aparte)

### Efecto corrosivo sobre la honestidad

El sistema de bonificaciones tiene un efecto corrosivo en la honestidad e integridad de los inspectores de la Agencia Tributaria. Elimina por completo la objetividad y la independencia, tanto a nivel organizativo como individual. El pago de bonificaciones basadas en el logro de los objetivos de cobro debe eliminarse y reemplazarse por un aumento en el salario base. Se debe encargar una investigación independiente sobre el sistema histórico de pagos de bonificaciones, para permitir a los contribuyentes comprender exactamente cómo se ha utilizado su dinero en los últimos años para incentivar los cobros.

## 7. La eliminación de irregularidades procesales.

El sistema tributario español está siendo desacreditado no solo en España, sino también en la comunidad internacional, como resultado de acciones específicas por parte del liderazgo y el personal de la Agencia Tributaria. He aquí algunos ejemplos:

### Intimidación a bufetes profesionales

La intimidación de los bufetes profesionales por parte de la Agencia Tributaria parece ser endémica. Simplemente está mal hecho. Es una clara violación de la Constitución y restringe el acceso a la representación y la justicia para los contribuyentes con una reclamación contra la Agencia Tributaria. En el curso de nuestro trabajo en España, nos hemos encontrado con muchos bufetes de abogados que han validado los resultados de nuestro informe técnico, pero han tenido miedo de decirlo en público. Nos han dicho directamente que si lo hacen, ellos o sus clientes, o ambos, serán sometidos a auditorías "inesperadas". Esta revelación ha sorprendido a los inspectores tributarios de otros países.

### Abuso de los derechos y privilegios del tratado

Hemos visto evidencia de lo que parecen ser declaraciones erróneas deliberadas de la Agencia Tributaria sobre los contribuyentes, que se han

hecho a las autoridades tributarias extranjeras en solicitudes de Intercambio de Información. Hemos visto cómo un caso débil para el acceso a la información de una autoridad tributaria extranjera se ha visto reforzado por tales declaraciones erróneas. Este es un abuso flagrante de los privilegios del tratado. También hemos visto a la Agencia Tributaria recurrir a las autoridades tributarias extranjeras para obtener información mucho antes de agotar sus fuentes nacionales, como lo requieren las reglas para el intercambio de información, y afirmar erróneamente que las ha agotado. Hemos visto declaraciones erróneas que se han hecho y no se han retirado, incluso cuando la Agencia Tributaria sabe que lo que ha dicho a las autoridades extranjeras puede demostrarse que no es cierto.

Este tipo de conductas son inexcusables y deben regularizarse mediante un sistema adecuado de controles de gestión. A la luz de las evidencias que se han puesto a nuestra disposición, le pediremos a la OCDE que investigue el uso indebido de la Agencia Tributaria de los mecanismos de los tratados, lo que socava el acuerdo internacional y el apoyo a su iniciativa emblemática de Intercambio de Información, diseñada para combatir el crimen financiero real en lugar de las imaginaciones de la Agencia Tributaria. Hasta que se solucionen estos problemas, existe una seria duda sobre si el gobierno español debería seguir teniendo acceso a información automática y previa solicitud.

También se nos han proporcionado pruebas de otras formas de abuso de tratados, incluida la denegación efectiva de la exención de impuestos extranjeros que es legalmente acreditable en virtud de un tratado tributario. Estamos en proceso de determinar lo generalizado que se ha vuelto este problema.

### Auditorías de castigo

El uso de auditorías tributarias como castigo para los que desafían la línea de la Agencia Tributaria o del gobierno, y como elemento disuasorio para otros que podrían hacerlo, está demostrado. Hemos recibido pruebas de ejemplos de auditorías de castigo de esta naturaleza. Tales acciones son simplemente inconstitucionales e ilegales. Deberían detenerse. Una vez más, los inspectores tributarios de otras jurisdicciones, con quienes se ha discutido esta evidencia, se sorprendieron de que esto pudiese ocurrir en un país de la UE.

### El reciente aumento de las alegaciones y los procedimientos de simulación

Igualmente preocupante es el aumento significativo que se ha observado en el uso por la Agencia Tributaria de un argumento de simulación en las investigaciones tributarias, en lugar de un enfoque basado en hechos. Este fuerte aumento parece estar impulsado no por un crecimiento real del fraude a través de negocios falsos, sino por factores que influyen en la Agencia Tributaria. Una combinación del sistema de bonificaciones actual para el personal de la Agencia Tributaria y la oportunidad proporcionada por el Art. 108 (Ley 58/2003), que exige que se crean las presunciones de los inspectores tributarios, en lugar de los hechos y documentos del contribuyente, proporcionan la motivación para el aumento de los casos de simulación. Hemos encontrado muchos ejemplos de argumentos inventados de simulación por parte de los inspectores de la Agencia Tributaria, especialmente contra empresarios y empresas jóvenes. El argumento se usa a menudo, aunque la empresa en cuestión tenga buenos registros contables y legales y personal y clientes establecidos que pagan impuestos. El Inspector usurpa la autoridad de las Cortes Generales y decide que la ley *no debería permitir* que el propietario constituya el negocio como una empresa, aunque lo haga, simplemente porque la factura de impuestos es menor en el corto plazo. Esto es obviamente inapropiado.

### La amenaza de enjuiciamiento penal

Otro tema de grave preocupación es el uso aparentemente no regulado de la amenaza de enjuiciamiento penal. La Agencia Tributaria juega considerablemente con su capacidad internacionalmente inusual de trasladar un caso del dominio civil y administrativo al sistema de justicia penal cuando se afirma que están en juego grandes cantidades de impuestos. Un desacuerdo técnico sobre un tema de derecho tributario complejo e incierto en una declaración de autoevaluación



puede convertirse repentinamente en un asunto penal, aunque no se haya demostrado ni se pueda demostrar ninguna intención delictiva por parte del contribuyente. Esta técnica de intimidación y coerción por parte de la Agencia Tributaria afecta más gravemente a aquellos contribuyentes que generalmente son muy respetuosos de la ley y tienen reputaciones y carreras que podrían verse seriamente dañadas por tal enjuiciamiento. Se les presiona para que resuelvan el caso haciendo un pago, en lugar de resistirse y arriesgarse a ser

procesados.

Hay ejemplos extraordinarios de casos tributarios penales que han sido ganados en el Tribunal Supremo por un contribuyente, solo para descubrir que es arrastrado de vuelta al tribunal civil exactamente por el mismo asunto. Alejo Moreno García capturó tal caso en una película cargada de emociones, *Hechos probados*, que está disponible en nuestro sitio web.

El cambio entre los procesos civiles y penales también puede dar lugar a una violación tanto de

las prohibiciones constitucionales (artículo 24, apartado 2) como del Derecho de la Unión Europea en materia de autoincriminación. Aparentemente, la información proporcionada de buena fe por los contribuyentes para su uso en procedimientos civiles, de acuerdo con los requisitos de la legislación tributaria, puede utilizarse en su contra en procedimientos penales, lo que convierte en un disparate esas protecciones constitucionales y de la UE.

Como mínimo, el uso del mecanismo y la amenaza del mismo deben regularizarse a través de un proceso obligatorio de autorizaciones formales y el uso de una base de datos auditable que identifique la responsabilidad individual de la notificación de un proceso potencialmente penal. Las transferencias de casos tributarios a la Fiscalía Pública sin notificar al contribuyente deben detenerse.

La Dirección General de la Agencia Tributaria supervisa una organización que tiene poderes extraordinariamente amplios, algunos de los cuales parecen ser mal utilizados de manera sistemática. Como salvaguardia para los contribuyentes españoles, se le debe exigir que asuma la responsabilidad personal del pleno cumplimiento de la ley por parte de la organización a través de una declaración de cumplimiento formal y firmada cada año al presentar el informe anual de la Agencia Tributaria.

## 8. Comunicación pública sobre los contribuyentes.

### La "lista negra"

La Agencia Tributaria ha hecho un uso ilegal de su "lista negra" publicada de los llamados deudores tributarios. Un caso de alto nivel resuelto en el Tribunal Supremo en abril de este año proporciona un ejemplo reciente. En este caso, el Tribunal Supremo dictaminó que la Agencia Tributaria había incluido erróneamente a Marillion, una empresa andaluza, como deudora tributaria, causándole un daño reputacional. Muchos otros han sufrido de manera similar.

### Daño reputacional internacional

Las solicitudes internacionales de información también son utilizadas por la Agencia Tributaria como un mecanismo para presionar a los contribuyentes a fin de que paguen sus deudas, equiparándolos, a los ojos de los bancos, las empresas y otras autoridades tributarias, con los blanqueadores de dinero y los evasores fiscales.

Debe realizarse urgentemente una revisión independiente por parte de expertos sobre la constitucionalidad y la eficacia del enfoque actual de la Agencia Tributaria en materia de comunicación sobre contribuyentes identificados, teniendo debidamente en cuenta la experiencia internacional. El informe debe publicarse y las recomendaciones deben adoptarse.

## 9. Transparencia y gobernanza de la Agencia Tributaria.

La Agencia Tributaria parece no responder a las solicitudes de información y transparencia, incluyendo las solicitudes formales de Libertad de Información. Tampoco responde a las graves preocupaciones públicas que se han expresado sobre su transparencia, marco de gobernanza y operaciones. Su falta de respuesta a cualquiera de las preocupaciones planteadas en el informe técnico es un claro reflejo de los problemas culturales, de actitud y de liderazgo con los que está lastrada la organización.

### Informe Anual de Transparencia de la Agencia Tributaria

Como parte de la estrategia de reforma, la Agencia Tributaria debería estar obligada a publicar un informe anual formal de transparencia, que debe ser auditado de manera independiente.

## Reformas de gobernanza

El marco de gobernanza de la organización debe reestructurarse para que sea verdaderamente independiente del partido gobernante e inmune a la presión política en asuntos operativos, al tiempo que somete la plena responsabilidad del liderazgo de la Agencia Tributaria a las Cortes Generales y a un nuevo Comité de Responsabilidad Pública. Deben tomarse medidas para evitar la militarización de la selección de auditoría y los procesos de auditoría por parte de políticos y personas designadas políticamente, incluido el escrutinio independiente y experto de la selección de auditoría y las decisiones de evaluación a gran escala.

## Fortalecimiento de la rendición de cuentas interna para equipararse a los cambios externos

Los procedimientos internos deben reformarse para garantizar la responsabilidad individual del personal superior de la Agencia Tributaria. Por ejemplo, la práctica actual de emitir documentos, incluyendo informes confidenciales, solicitudes internacionales de intercambio de información y reuniones informativas para la prensa sin el membrete apropiado de la Agencia Tributaria y la identificación clara de la responsabilidad individual, debe detenerse de inmediato. Todos los documentos deben ser plenamente atribuibles tanto a nivel individual como organizativo. Esto fomentará la rendición de cuentas ante los ciudadanos y reforzará la confianza.

## Ombudsman (Consejo para la Defensa del Contribuyente)

La Agencia Tributaria ha vulnerado los derechos de los contribuyentes de múltiples maneras, como lo demuestran este Informe y el informe técnico. El enfoque formulista del *Consejo para la Defensa del Contribuyente* ha demostrado ser ineficaz en la protección de estos derechos. Por lo tanto, debe disolverse en su forma actual. Su condición de protector de los derechos de los contribuyentes se ve gravemente limitada por su relación estructural dentro del Ministerio de Hacienda y por el proceso de nombramiento de los miembros del Consejo. Sus debilidades e ineficacia han sido señaladas por observadores, incluyendo gobiernos y administraciones tributarias fuera de España. Debe sustituirse por un organismo eficaz e independiente. Hay buenos ejemplos internacionales que pueden informar el establecimiento de un nuevo Defensor del Pueblo.

## 10. La necesidad de reforma de los juzgados y tribunales tributarios.

El derecho de los contribuyentes al acceso a la justicia y la reparación contra la Agencia Tributaria, en virtud de la Constitución de 1978 y la legislación de la UE, están actualmente restringidos.

### Problemas de recursos

El sistema de apelación en materia tributaria es reconocido ampliamente como muy lento. El sistema judicial carece de recursos suficientes, lo que conduce a una acumulación inevitable de casos atrasados. Debe financiarse adecuadamente para permitir a los ciudadanos el derecho de acceso a la justicia dentro de un plazo razonable.

### Falta de legitimidad de los juzgados y tribunales inferiores

El Tribunal de Justicia Europeo dictaminó en 2020, en el caso Banco Santander, que los juzgados y tribunales inferiores (Tribunal Económico-Administrativo Central, o TEAC) carecen de la independencia estructural y funcional necesaria para tener legitimidad como tribunales. A pesar del fallo (y del paso del tiempo) el gobierno no ha implementado reformas estructurales para

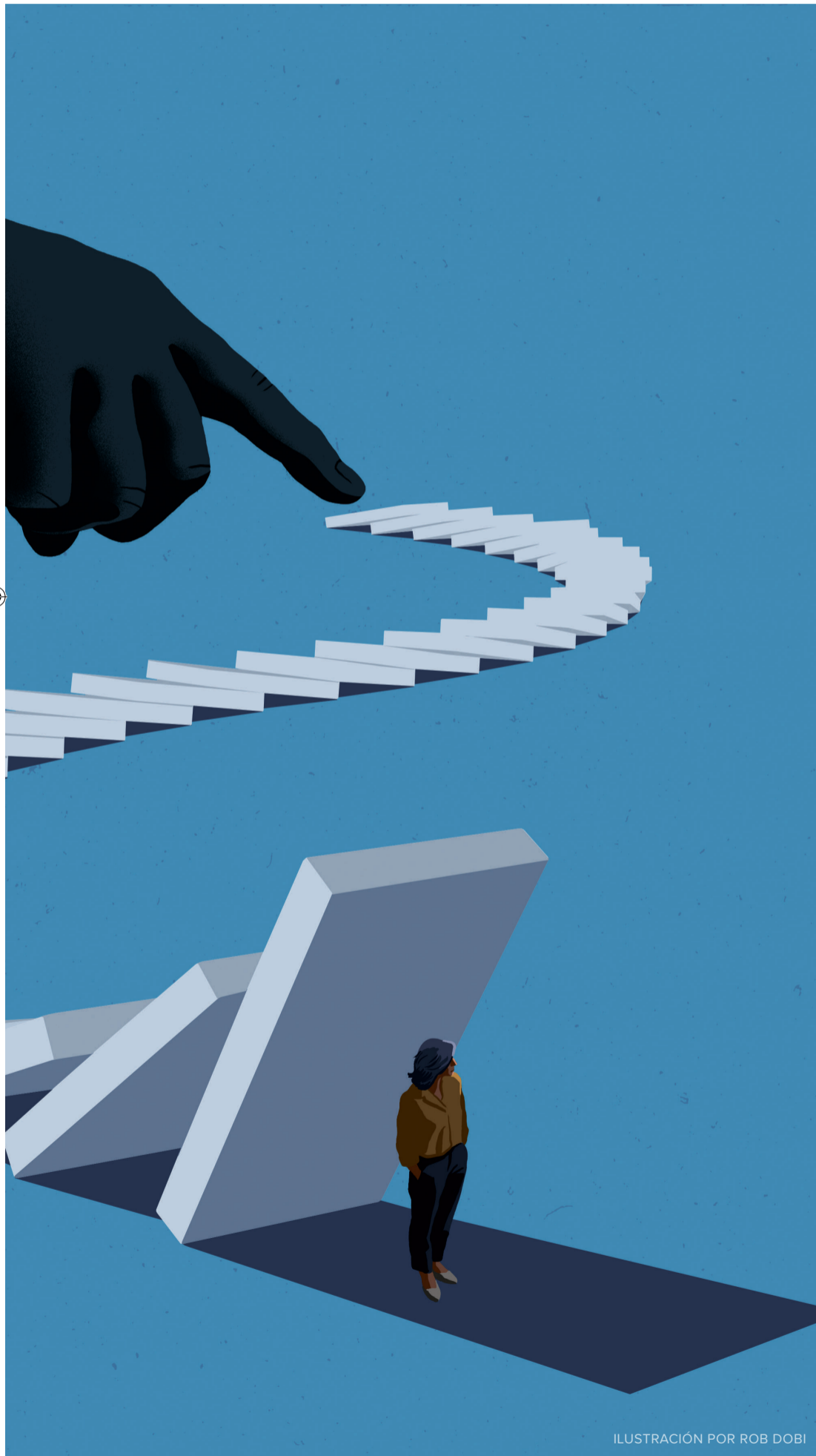


ILUSTRACIÓN POR ROB DOBI

remediar este problema. El tiempo y la energía dedicados por los contribuyentes al presentar su caso ante un organismo que no es independiente se desperdician casi por completo. El sistema simplemente retrasa, y finge ofrecer justicia para el contribuyente. Está claro que los ciudadanos españoles tienen derecho a un sistema de justicia en el que existan tribunales inferiores que cuenten con la autonomía y legitimidad requeridas. Actualmente se ven privados de ese derecho, en su perjuicio. El sistema debe reformarse de conformidad con la legislación de la UE.

#### 11. Sistema de pagar para poder apelar.

Casi todos los contribuyentes en España que necesitan apelar las evaluaciones inexactas planteadas por la Agencia Tributaria están obligados a pagar todo el impuesto evaluado de inmediato, a poner en marcha una garantía por el importe total de una institución financiera de la UE o a pignorar valores que aceptará la Agencia Tributaria. Este tipo de requisito es reconocido internacionalmente como un obstáculo para la justicia. Incluso los gobiernos de países de bajos ingresos, como Uganda, se han alejado de él.

#### Los problemas con las garantías

Obtener una garantía es, en términos financieros, muy similar a obtener un préstamo. Es caro y, por lo general, crea una brecha entre los contribuyentes que tienen activos españoles sustanciales que pueden hipotecarse y los que no, por ejemplo, algunos no residentes. También discrimina a aquellos que solo tienen activos que no se pueden pignorar fácilmente como garantía.

El impago del impuesto evaluado generalmente resultará en la incautación de activos por parte de la Agencia Tributaria.

#### Impactos negativos sobre los contribuyentes

Al igual que la falta de independencia en los juzgados y tribunales inferiores, el sistema de pagar para poder apelar actualmente anula el acceso a la justicia para muchos contribuyentes y debe ser reformado. Junto con el notorio sistema de bonificaciones, alienta a los Inspectores de la Agencia Tributaria a inflar las evaluaciones que propone a los contribuyentes, sabiendo que aumentará la presión sobre ellos para llegar a un acuerdo con la Agencia Tributaria, por lo que es probable que los Inspectores, como grupo, sean recompensados.

#### Reforma necesaria

El sistema actual de pagar para poder apelar debe revisarse de forma independiente con el objetivo de reemplazarlo por un sistema más justo y menos perjudicial. Las opciones de reforma podrían incluir su sustitución por la obligación de pagar (a) cualquier cantidad no impugnada por el contribuyente o (b), si se impugna la cantidad total, un pago fijo de 1000 euros o un pago del 30 % del impuesto que se dice que se debe, a elección del contribuyente. Se debe aplicar una tasa de interés más alta al impuesto retenido que posteriormente vena al final del proceso de apelación. Estos cambios promoverán una mayor precisión en la realización de evaluaciones y alentarán al gobierno a garantizar que los procesos judiciales estén debidamente financiados para que los contribuyentes puedan tener justicia sin el retraso actual de varios años y sin temor a ser puestos injustamente en la lista negra de la Agencia Tributaria.

#### 12. Asimetría del acceso a la información

Los problemas con el sistema judicial no se limitan a la financiación y la independencia. Además, hay problemas importantes que se relacionan con y surgen del sistema de información para casos tributarios. La actual denuncia de casos

tributarios, muy limitada, especialmente los juzgados en tribunales inferiores, crea una grave asimetría informativa entre contribuyentes, asesores y la Agencia Tributaria. Los contribuyentes y asesores a menudo desconocen las sentencias dictadas en casos similares porque no se declaran. Por el contrario, la Agencia Tributaria tendrá un acceso mucho mejor. Esto puede resultar en una desventaja para los contribuyentes. Dada la capacidad actual de la IA, no hay una buena razón para que esto siga siendo así. Para regularizar esta situación, se debe exigir y financiar a los tribunales que utilicen IA, ya fácilmente accesible, para registrar y resumir las audiencias en todos los juzgados y tribunales y poner los resúmenes a disposición del público en un sitio web específico. Esta no debería ser una reforma irracionalmente costosa y mejorará significativamente la equidad y la justicia en beneficio de los contribuyentes.

Robert **AMSTERDAM** y  
Christopher John **WALES**



ILUSTRACIÓN POR ROB DOBI

# Trazar el camino de regreso a la democracia, la imparcialidad y el estado de derecho en el sistema tributario

Hacemos un llamamiento al gobierno para que tome las medidas necesarias para restaurar la democracia, la imparcialidad y el estado de derecho en la administración del sistema tributario español.

**R**eiteramos los puntos de acción incorporados para el gobierno en la carta abierta de Amsterdam & Partners a Directora General de la Agencia Tributaria con fecha 4 de junio de 2025, a saber:

1. Pedimos al Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, que inicie una investigación inmediata, de raíz e independiente sobre los fallos organizativos que actualmente permiten a la Agencia Tributaria

cometer graves violaciones de los derechos de las personas.

2. Pedimos que dicha investigación se constituya de tal manera que permita a los contribuyentes españoles poder presentarse libremente, sin temor a represalias, para dar pruebas de las violaciones individuales de sus derechos. Reconocemos que esto hará que sea una investigación larga.

3. Hacemos un llamamiento a la Directora General de la Agencia Tributaria a dar un paso atrás y permitir que la investigación independiente siga su curso, para que

- Puedan salir a la luz las malas acciones pasadas;
- El propio personal de la Agencia Tributaria puede presentarse y admitir los fracasos de la organización sin temor a represalias; y
- La ciudadanía española pueda comenzar a recuperar la confianza en la imparcialidad de los procesos y procedimientos de esta importante institución de gobierno, y en la rendición de cuentas de todos aquellos que cometen un error en su nombre.

## ¿Ciudadano o súbdito?

Entorno tributario

Criterios	Ciudadano	Súbdito
Legitimación y consentimiento	La tributación forma parte del marco democrático, basado en el consenso. Instituciones responsables	Tributación impuesta por el Estado, remota y protegida de la rendición de cuentas democrática
Participación en la formulación de la política tributaria	Consulta abierta y transparente, con influencia sobre los resultados	Poca o ninguna consulta. La formulación de políticas no responde a los ciudadanos
Claridad de la legislación y orientación	Legislación compleja clarificada mediante regulación y orientación, que responde a las necesidades de los contribuyentes	Redacción diseñada para apoyar a la autoridad tributaria contenciosa. Áreas de incertidumbre conocida que se quedan sin orientación efectiva
Uso de la autoevaluación	Uso generalizado para contribuyentes más complejos, pero respaldado por una orientación clara y líneas de ayuda	Uso universal, excepto en los casos más sencillos. Orientación o apoyo limitados, creando margen para el error del contribuyente
Reciprocidad	Equilibrada	Ausente
Transparencia y confianza	Abiertas. Mutuas. Presunción de cumplimiento voluntario	Autoridad tributaria reservada. Espera que se confíe en ella. Desconfía de los contribuyentes. Incumplimiento asumido
Reconocimiento de los derechos del contribuyente	Derechos del contribuyente establecidos por la Carta. Código de Ética para la administración sólido y de cumplimiento asegurado	Carta de derechos débil, limitada o ausente. Código de Ética endeble sin cumplimiento asegurado
Filosofía de auditoría	Criterios transparentes, basados en el riesgo, aplicados de manera consistente	Criterios opacos, basados en el riesgo y en factores políticos suplementarios, oportunismo
Base de la relación	Contribuyentes e inspectores se reúnen en igualdad de condiciones	Contribuyentes intimidados, sin igualdad, tratados como evasores
Presunción sobre la declaración	Honestidad e integridad, respaldadas por sanciones	Deshonestidad/error que requiere cumplimiento asegurado
Uso de datos y analítica	Disponible pero de uso altamente regulado	Disponible, uso excesivo e intrusivo, controles limitados
Veracidad y carga de la prueba	Equilibrada y compartida, basada en hechos. Presunciones limitadas, totalmente impugnables	Desequilibrada. Se creen las presunciones de la autoridad. Carga pesada de impugnar
Recursos: tribunales	Procesos de apelación sólidos, justicia accesible, tribunales independientes	Presión para no apelar. Los tribunales carecen de independencia. Acceso limitado a la justicia
Recursos: otros	Apoyo sólido y accesible. Defensor del Pueblo independiente	Defensor del Pueblo débil, ausente o cautivo. El proceso de reclamación es difícil

## Hacienda contra el Pueblo: De ciudadano a súbdito en cinco pasos

¿Cómo ha sucedido esto? Sería fácil decir que la perpetua avidez de ingresos del gobierno es la causa fundamental, y habría algo de verdad en ello. No es un solo gobierno. No es un solo partido. No es un solo momento en el tiempo. En todo el espectro político, y con más frecuencia en los últimos años, las intervenciones de política económica y social, unidas a cierta ineficiencia y despilfarro, han impulsado objetivos de recaudación de impuestos cada vez más elevados, aumentando la carga tributaria para ciudadanos y empresas. En la mayoría de los países existen suficientes controles y equilibrios para garantizar que este proceso sea, en última instancia, autolimitado, pero lo que ha sucedido con la Agencia Tributaria en España es diferente y desde luego no mejor. Una combinación particular de factores y circunstancias ha creado una institución temida, con razón, por los ciudadanos y los empresarios.

La Agencia Tributaria posee unos poderes inusuales, tal vez excepcionales, que se detallan claramente en la Ley 58/2003 y los Reales Decretos relacionados. Son el punto de partida de la cadena de factores y circunstancias que han hecho de la Agencia Tributaria lo que es hoy y que han llevado a su personal a perseguir la aplicación implacable de sus poderes.

Por lo tanto, en primer lugar, a la Agencia Tributaria se le ha dado el poder, el derecho, de saberlo todo sobre usted, su familia y sus actividades.

En segundo lugar, se le han dado, a través de la tecnología, los medios para saberlo todo sobre usted, su familia y sus actividades, con o sin su consentimiento o la autorización de un tribunal.

En tercer lugar, a su personal se le ha dado la motivación, a través de los planes de bonificación sin precedentes de la Agencia Tributaria, para aumentar las evaluaciones, exigirle pagos y acusarle de cosas que pueden o no ser ciertas, siendo recompensado por ello.

En cuarto lugar, la Agencia Tributaria está protegida impunemente de las consecuencias normales que otros sufren si hacen acusaciones falsas, y tiene un derecho legal a ser creída que es contrario a la justicia natural y a la presunción de inocencia establecida en la Constitución; y

En quinto lugar, se le ha dado a la Agencia Tributaria el derecho de castigarle y penalizarle a usted y a cualquier persona relacionada con usted, si su personal dice que usted no está cooperando o que ha cometido un error inocente al presentar una declaración de autoevaluación complicada.

Esto resulta inadmisibles en una democracia. Estos cinco pasos han convertido a los ciudadanos en súbditos, aterrorizados por que la Agencia Tributaria llame a su puerta.

## ¿Puede creer a la Agencia Tributaria sobre las bonificaciones del personal?

Los hechos básicos sobre las bonificaciones del personal de la Agencia Tributaria son simples. El personal de la Agencia Tributaria recibe bonificaciones como incentivo para recaudar más dinero que nunca de los ciudadanos españoles. Estas bonificaciones no se recuperan cuando los contribuyentes apelan y ganan sus casos.

La Agencia Tributaria afirma, sin proporcionar pruebas, que las bonificaciones que dependen de los resultados cuantitativos de la actividad de inspección ascienden a tan solo el 1,4 % del salario de un inspector, afirmación que no parece ser cierta. Esta afirmación no probada probablemente ha sido citada con la intención de engañar a los ciudadanos españoles y a otros.

Consideremos tres hechos:

- El 20 de diciembre de 2024, la Directora General de la Agencia Tributaria escribió a Amsterdam & Partners, citando la llamada estadística: 1,4 %
- El 9 de abril de 2025, el liderazgo de la Agencia Tributaria firmó un acuerdo con la mayoría de los sindicatos para pagar 125 millones de euros adicionales en bonificaciones al personal, siempre que se cumplan los objetivos especificados para la recaudación del impuesto

sobre la renta de las personas físicas y el IVA.

- Un mes después, el 5 de mayo de 2025, la Agencia Tributaria repitió, para los periodistas, que solo el 1,4 % del salario del personal depende de resultados cuantitativos.

Es obvio que esto no cuadra. El liderazgo de la Agencia Tributaria quiere que los ciudadanos españoles crean que el acuerdo de bonificación de 125 millones de euros no cambió la proporción del pago del personal que depende de la recaudación de impuestos. Esto no parece ser posible. Es poco probable que sea verdad. ¿Es esta una simulación de la Agencia Tributaria o simplemente un error honesto?

Consideremos algunos datos más:

- La Agencia Tributaria emplea a alrededor de 25 000 personas. Por lo tanto, el fondo de bonificación de 125 millones de euros tiene un

valor aproximado de 5000 euros por empleado, si se distribuye por igual a todo el personal. Por supuesto, no se distribuirá por igual. Algunos obtendrán mucho más que otros.

- Si el liderazgo de la Agencia Tributaria dijo la verdad el 5 de mayo de 2025, su personal está extraordinariamente bien pagado. El cálculo es sencillo: si 5000 € equivalen únicamente al 1,4 % del salario medio del personal, el salario medio debe ser de 357 000 euros. Esto no parece probable. ¿Es esta una simulación también o simplemente otro error honesto? ¿Tal vez un error de presentación? ¿Un malentendido?
- El liderazgo de la Agencia Tributaria se ha negado, en repetidas ocasiones, a revelar a los contribuyentes los detalles completos de los acuerdos de bonificación para el personal. Se dice que ignoró la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de que los publiquen. Finalmente fue ordenado por un tribunal de Madrid en 2022 para explicar el sistema de bonificaciones, pero ha mantenido la mayoría de los detalles en secreto. El liderazgo continúa reteniendo la información que se ha solicitado.
- Los salarios y bonificaciones de la Agencia Tributaria se pagan con el dinero de los contribuyentes. Los contribuyentes tienen derecho a saber cómo se gasta su dinero.

El acuerdo de bonificaciones firmado el 9 de abril de 2025 es solo una parte de la imagen. Hay otros arreglos financieros que no se ven afectados por el nuevo esquema. La Agencia Tributaria no revela los detalles, pero los arreglos están implementados igualmente.

La credibilidad de la Agencia Tributaria y su veracidad están en juego. Solo hay un curso de acción honesto para su liderazgo: **publicar los hechos completos.**

Hasta que se conozcan todos los hechos, todos creerán lo que quieran creer. Algunos se aferrarán a la idea de que la Agencia Tributaria debe estar diciendo la verdad, aunque es difícil imaginar cómo encaja todo. Algunos estarán convencidos de que el liderazgo de la Agencia Tributaria está en estado de negación. Otros creerán que simplemente están mintiendo.

Nadie lo sabrá hasta que no se publiquen los datos. Los datos completos.

La Agencia Tributaria tiene los datos. Si no los publica, sus libros deberían estar abiertos a un **escrutinio verdaderamente independiente** por parte de una empresa que está fuera del alcance del arma de miedo de la Agencia Tributaria: la auditoría de castigo.

## Modelo 347: cuando el cumplimiento tributario se convierte en una herramienta de vigilancia

España se enorgullece de tener uno de los sistemas tributarios más avanzados digitalmente de Europa. Pero por debajo de la superficie de la eficiencia administrativa, se está produciendo un cambio peligroso que corre el riesgo de convertir a los ciudadanos en sujetos permanentes de sospecha algorítmica. En el centro de este cambio se encuentra lo que parece una forma burocrática inocua: el Modelo 347.

Lo que una vez fue una herramienta específica para detectar el fraude en el carrusel del IVA se ha convertido en algo mucho más intrusivo: un motor de datos con referencias cruzadas que registra, agrega e interpreta silenciosamente la vida privada de millones de personas. Todas las empresas y todos los profesionales deben informar a todos los clientes y proveedores con los que realicen transacciones de más de 3005,06 euros al año. Esa será una lista larga, pero de particular preocupación es el hecho de que facilita el escrutinio de la elección individual de abogados, terapeutas, clínicas de fertilidad, organizaciones religiosas, consultores políticos... incluso proveedores de salud sexual.

Si bien el modelo no puede recopilar contenido o diagnósticos, las identidades de los proveedores de servicios por sí solas a menudo lo revelan todo. Con el algoritmo correcto, y la Agencia Tributaria tiene muchas opciones, es posible procesar estos llamados metadatos para inferir el estado de salud mental, las opciones reproductivas, la afiliación religiosa, la actividad política o las relaciones personales de una persona. Estas no son solo migajas tributarias. Son aspectos profundamente sensibles

y constitucionalmente protegidos de la identidad.

Aún más preocupante, estas inferencias ocurren sin notificación, consentimiento o vías reales de desafío: la mayoría de los que lean esto no tendrán idea de que este proceso ya lleva sucediendo desde la década de 1990; un tiempo más inocente antes de los macrodatos y la IA. Estos datos ya no se aíslan para la detección del fraude del IVA; se fusionan con otras declaraciones (ingresos, activos en el extranjero, por ejemplo, el infame Modelo 720) y se utilizan para calificar, perfilar y apuntar a los contribuyentes. El resultado es un sistema en el que la Agencia Tributaria opera como una agencia de inteligencia predictiva, y no simplemente como un recaudador de ingresos.

Y eso no es todo. Las bases de datos tributarios de España son un recurso tentador para otros organismos estatales, lo que los estadounidenses llaman eufemísticamente las TLA (Agencias de Tres Letras: NSA, FBI, CIA). No podemos asumir que tal acceso no se esté produciendo en Europa, ni descartar la posibilidad de que esta infraestructura algún día pueda ser utilizada contra opositores políticos, periodistas o la sociedad civil en general. Puede que ya esté ocurriendo en España.

Según la legislación de la UE, incluyendo el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), los datos que revelan la salud, las creencias o la vida privada de una persona gozan de las mayores garantías legales. Las prácticas de la Agencia Tributaria, aunque técnicamente legales, eluden el espíritu de esas protecciones (como muchas de sus prácticas). Cada contribuyente es un objetivo potencial de auditoría en espera.

El sistema de la Agencia Tributaria parece operar bajo un paradigma de cumplimiento: lo que está permitido por la ley se presume aceptable, incluso si plantea señales de alerta ética. No hay evidencia de información disponible públicamente de ningún reflejo ético proactivo de los peligros de las inferencias indirectas a partir de datos confidenciales, perfiles psicológicos o de comportamiento, o transparencia de las decisiones de IA, ni indicios de que la Agencia Tributaria tenga actualmente, o proponga, ningún marco institucional explícitamente centrado en los datos o la ética de la IA dentro de su estructura organizativa, políticas internas o comunicaciones públicas.

Puede que haya auditores de algoritmos, un marco de gobierno de IA, una junta de supervisión.

Si es así, la Agencia Tributaria debería mostrarlos. Estas características se encuentran cada vez más en otros países comparables.

Si el Modelo 347 no es lo suficientemente malo, España está ahora a la vanguardia de la presentación de informes de facturas en tiempo real en Europa, a través de su sistema Suministro Inmediato de Información ("SII"), un régimen obligatorio, instantáneo y electrónico de presentación de informes del IVA que transformará aún más la forma en que la Agencia Tributaria accede y procesa los datos a nivel de transacción, y luego agrega, hace referencias cruzadas y analiza estos datos.

Esta es una llamada de atención. Los ciudadanos españoles deben considerar hasta qué punto están dispuestos a dejar que la tecnología y la burocracia se inmiscuyan en el ámbito privado: el sistema tributario no debe convertirse en una puerta trasera a la vigilancia tributaria permanente. Nadie debería tener que elegir entre cumplir con sus obligaciones legales y exponer los detalles más íntimos de su vida al ojo invisible del estado. Si España quiere avanzar hacia un modelo más democrático de ciudadanía tributaria, estas cuestiones deben abordarse y resolverse por consenso.

Descarga nuestro informe y comparte tus experiencias con Hacienda en nuestra página web:

[www.spanishtaxpickpockets.com/es](http://www.spanishtaxpickpockets.com/es)

