

Sistemas de inteligencia artificial en la Agencia Estatal de Administración Tributaria: Despliegue tecnológico y control jurídico¹

Bernardo Olivares Olivares

Atelier, Barcelona, 2026

563 pp.

ISBN 979-13-88096-79-2

Depósito legal B 6807-2026

El uso de la inteligencia artificial ha experimentado un crecimiento exponencial y sin precedentes en la última década. Este, asumido ya como habitual, impregna en sus distintas formas todos los ámbitos de la sociedad y genera nuevas realidades que van más allá del ámbito tecnológico –social, económico o jurídico, entre otros–. Esto se debe a la mayor disponibilidad de sistemas capaces de gestionar la ingente cantidad de datos que pueden obtenerse a partir de fuentes muy diversas.

El sector público no ha sido ajeno a esta transformación. En su recién publicado informe *Administración Tributaria 2025*, la OCDE da muestra de este fenómeno. Por un lado, el 87 % de las 58 administraciones tributarias analizadas utiliza macrodatos en el ejercicio de sus funciones; la mayoría de ellas para mejorar sus actuaciones en materia de cumplimiento. Por otro lado, casi todas declaran utilizar herramientas de ciencia de datos o analítica, y la mayoría ha introducido ya la inteligencia artificial, incluido el aprendizaje automático, en los procedimientos previstos para evaluar el riesgo, detectar los posibles incumplimientos y combatir el fraude fiscal.

Escenario de vanguardia tecnológica en la Administración Pública, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) es pionera en la implementación de estas herramientas. Sin embargo, esta *metamorfosis* no ha estado exenta de profundas controversias doctrinales, en las que no han faltado alusiones a realidades distópicas e, incluso, a clásicos de la literatura de ficción cuyas tramas parecen haber sido superadas por la realidad.

El eje vertebrador del debate no es otro que la existencia de una incuestionable tensión entre la búsqueda de la eficacia y eficiencia administrativas en la aplicación del sistema tributario, de un lado, y la incidencia de la denominada «informática tributaria» sobre la esfera jurídica de los obligados tributarios, de otro. Un debate que, si bien no es nuevo, sí que ha ocupado con mayor intensidad a la doctrina en la última década por el modo en que el uso de los nuevos sistemas exacerba las históricas preocupaciones sobre la protección de los derechos y garantías.

Pues bien, es precisamente en este contexto donde nace la obra *Sistemas de inteligencia artificial en la Agencia Estatal de Administración Tributaria: Despliegue tecnológico y control jurídico* que en estas líneas se reseña y en la que Bernardo D. Olivares, Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid, demuestra que los riesgos que los distintos grupos de investigación de la universidad española han venido manifestando con respecto al uso de estos sistemas en la relación jurídico-tributaria no son meras hipótesis.

La monografía, presentada en acceso abierto, recoge, con la destreza y el rigor que caracterizan al autor, un exhaustivo análisis jurídico-documental del ecosistema tecnológico de la AEAT, lo que le permite llevar a cabo, posteriormente, una evaluación de impacto de estos sistemas en los derechos fundamentales de los obligados tributarios y proponer *in fine* vías de mejora de los mecanismos de control jurídico.

Para ello, el profesor Olivares teje una extraordinaria urdimbre que refuerza la cohesión de la investigación mediante cinco capítulos. Lejos de ser compartimentos estancos, cada uno de ellos actúa como el eslabón necesario para la consecución de un estudio crítico y exhaustivo que da respuesta a la demanda de análisis proactivos de tecnologías emergentes en las administraciones

¹ <https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/a7b62650-e7b2-4545-9a8c-42c3f224623a/content>

públicas de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) en su Estrategia 2025–2030 para el actual despliegue algorítmico.

Así las cosas, en el primer capítulo, el investigador se enfrenta al tradicional hermetismo de la Administración tributaria española y levanta lo que el propio autor denomina el «velo de la opacidad». En la actualidad, no cabe duda de la compleja y potente red de sistemas analíticos, fuentes de datos masivas y herramientas de integración desplegadas al amparo del artículo 96 de la Ley General Tributaria (LGT). Sin embargo, la sistematización de estos sistemas siempre ha sido compleja, debido a la dispersión y ambigüedad del contenido relativo a estas tecnologías en un considerable volumen de memorias, estrategias y directrices generales.

Es precisamente en este punto donde reside el innegable valor añadido del capítulo. El autor lleva a cabo una encomiable labor de revisión de la documentación de la AEAT relativa a 70 licitaciones de la Dirección General, 993 licitaciones de la Dirección del Servicio de Gestión Económica y 668 contratos menores, correspondientes a la última década, y describe, en términos totalmente aprehensibles para el lector, el funcionamiento de herramientas analíticas –como Zújar, MIDAS, HERMES, NIDEL, entre otras–, susceptibles de ser usadas para el control tributario.

Este mapa revela una certeza, a mi juicio, inobjetable: la «marcada asimetría» en la transparencia institucional. Hasta la publicación del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2025, la AEAT no reconoce el desarrollo de nuevas herramientas de inteligencia artificial en el marco de las actividades de comprobación e investigación; la relega a un papel auxiliar. Sin embargo, a pesar de no emplear «técnicas canónicas» de inteligencia artificial, muchos de estos sistemas pueden tener una «influencia sustancial» sobre las decisiones y la esfera jurídica de los obligados tributarios.

Partiendo de este escenario, en el capítulo segundo, se delimitan qué herramientas y aplicaciones empleadas por la AEAT encajan en la categoría jurídica de Sistema de Inteligencia Artificial (SIA), conforme al artículo 3.1 del Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea (RIA). El autor lleva a cabo un test de subsunción tecnológica y supera, de este modo, la narrativa –a menudo simplificada– de la AEAT con respecto al desarrollo y uso de sistemas que deben encuadrarse en dicha categoría.

Ahora bien, como es ya por todos conocido, los SIA empleados por las autoridades tributarias y aduaneras han sido excluidos de la categoría de alto riesgo. Esta decisión del legislador europeo ha sido objeto de críticas por parte de la doctrina. En el capítulo tercero, el autor, lejos de dar por cerrada la cuestión, centra su estudio en las dos únicas vertientes del Anexo III que podrían incidir en la calificación de los SIA en la Administración tributaria: por un lado, la evaluación para el acceso y disfrute de servicios y prestaciones esenciales (apartado 5); y, por otro, los sistemas empleados para la garantía del cumplimiento del derecho (apartado 6).

Así pues, se advierte que, si bien la calificación exige un análisis caso por caso, las herramientas utilizadas en la obtención de datos y en la evaluación de riesgos operan en «zonas grises». Esta ambigüedad puede conducir a una mutación de un posible incumplimiento hacia una investigación por fraude fiscal con inusitada rapidez. No obstante, frente a los restrictivos umbrales de la normativa europea –analizados de forma pormenorizada en la obra–, resulta altamente improbable que estas herramientas alcancen la calificación de alto riesgo; y menos aún que puedan encuadrarse en el catálogo de prácticas prohibidas del artículo 5 del RIA.

Con respecto a este último, cabe destacar el modo en que el profesor Olivares conecta la investigación desarrollada con otra de sus líneas más consolidadas: el estudio de las ciencias conductuales en el ámbito tributario. La conjunción de los conocimientos sobre el comportamiento de los obligados tributarios y el uso de tecnologías avanzadas constituye un binomio especialmente interesante en la consecución de la eficacia y eficiencia administrativas, a la vez que inquietante para los derechos y garantías de los obligados tributarios.

La Administración tributaria española es una de las pioneras en la implementación de este binomio, como puede desprenderse del anexo 4.3 del informe *Administración Tributaria 2022* de la OCDE. La aplicación práctica de este sistema se materializó en su integración con la plataforma RentaWeb, con el fin de mostrar mensajes conductuales (*nudges*) a los contribuyentes que presentaran una alta probabilidad de cometer errores al modificar ciertas casillas.

Pues bien, es aquí donde el autor somete a escrutinio esta práctica y, huyendo de todo apriorismo subjetivo o sesgo doctrinal que tienda a condenar la actuación administrativa, apunta que la mayoría de estos acicates operan como una lícita «persuasión legal» orientada a fomentar el cumplimiento. No obstante, advierte que existen casos paradigmáticos de *sludge* conductual –como el bloqueo de opciones legales válidas en RentaWeb–, mediante los que la Administración puede imponer unilateralmente el criterio administrativo y que podrían socavar los principios de legalidad y buena administración.

Otra de las cuestiones fundamentales que se aborda en el capítulo es la necesaria creación de un organismo supervisor dotado de verdaderas facultades de control. En un contexto como el que acaba de exponerse, desde los grupos de investigación de la universidad española, se ha reclamado –en no pocas ocasiones– la puesta en marcha de auditorías –tanto internas como externas– de los sistemas utilizados por la AEAT.

En este sentido, el profesor Olivares evidencia que el diseño institucional de la recién creada Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial (AESIA), adscrita orgánicamente al poder ejecutivo, carece de total independencia e imparcialidad plenas, como exige la jurisprudencia y la normativa europeas. Esta arquitectura orgánica compromete su capacidad para actuar como contrapeso eficaz frente al «panóptico algorítmico» que ha construido la AEAT.

En el cuarto capítulo, se examina cómo el «arsenal tecnológico» de la AEAT incide sobre los derechos y garantías de los obligados tributarios, tensionando el histórico desequilibrio de posiciones en la relación jurídico-tributaria. Entre estos, destacan la dignidad humana, la igualdad, la no discriminación o el derecho de defensa, que debe entenderse vulnerado «desde el momento en que la actuación administrativa previa impide o dificulta gravemente al ciudadano articular su defensa y comprender plenamente la actuación seguida en su contra». Esta incapacidad para entender la lógica subyacente a un acto tributario no puede considerarse un mero problema técnico o un vicio formal del procedimiento.

No obstante, si hay una vertiente en la que el profesor Olivares destaca, es –como ya apunta el profesor Cotino Hueso en el prólogo– en su absoluto dominio sobre el derecho a la protección de datos de carácter personal. El autor advierte que, por un lado, la obtención y el cruce masivo de información –especialmente, el que proviene de fuentes abiertas o que no se ha proporcionado para un fin tributario–, y, por otro, la automatización masiva de actos administrativos y la elaboración de perfiles de riesgo, plantea serias dudas con respecto a los principios que rigen este derecho. Lo cierto es que esta cuestión, si bien no es nueva, ha despertado un especial interés en la doctrina en los últimos años. Y es que la Administración ha consolidado su capacidad de obtener información de la mayor –y más actualizada– base de datos: las redes sociales. El uso de este ingente volumen de información para controlar el cumplimiento fiscal, con base en análisis inferenciales sobre los hábitos, las relaciones o la localización de los obligados tributarios, exacerba las clásicas controversias sobre la licitud, la transparencia y la proporcionalidad en el tratamiento de datos personales.

Un ejemplo –muy alarmante– de esta problemática lo constituye la previsión administrativa de emplear «avatares» o perfiles falsos para obtener información de plataformas de contenido restringido, como es el caso de *Patreon* o de *OnlyFans*. Como subraya el autor, «esta práctica no solo podría constituir una violación de los términos de servicio de las plataformas, sino que representa una intrusión deliberada y planificada en la esfera más reservada de la intimidad de los contribuyentes».

Finalmente, la monografía desemboca en su quinto capítulo, donde el autor estructura sus propuestas de mejora en tres líneas de actuación. La primera, la necesidad de una intervención legislativa decidida y garantista ante la constatación de una brecha entre las capacidades tecnológicas de la AEAT y la suficiencia del marco normativo actual. La segunda, la imperativa mejora de la gobernanza interna y las prácticas operativas de la AEAT en relación con el uso de SIA, con vistas a mitigar los riesgos identificados y fortalecer la protección de los derechos y garantías. La tercera, el crucial refuerzo del papel de los actores externos encargados de la supervisión, el control judicial y la asistencia al obligado tributario.

La obra, fruto de un notorio esfuerzo empírico, está llamada a convertirse en una referencia en la materia y debe recibirse, a mi juicio, con profundo sentimiento de satisfacción por quienes, en los últimos años, hemos navegado por los procelosos mares de la «informática tributaria». El profesor Olivares no solo aporta claridad a un fenómeno que ha ocupado de forma intensa a la doctrina, sino que, además, lo hace con una innegable generosidad intelectual y respeto hacia los trabajos de los distintos grupos de investigación que, en línea con los objetivos de la AEPD, se vuelcan en la consecución de una «innovación responsable» y en la construcción de un marco normativo robusto. Por todo lo expuesto, no cabe más que recomendar su lectura. Francamente, resulta arduo y complejo sintetizar en estas líneas un trabajo tan completo, riguroso y oportuno como el que se presenta. Espero haberlo conseguido; no obstante, pido disculpas al autor y al lector –a quien sugiero encarecidamente una lectura detenida– si no lo hubiera logrado por omitir partes que pudieran merecer una mayor atención.