

PRIMER INFORME DE SITUACIÓN DEL ESTADO DE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS DE LOS CONTRIBUYENTES

Observatorio AEDAF de los Derechos y Garantías de los Contribuyentes

aeDAF
ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ASESORES FISCALES

PRIMER INFORME DE SITUACIÓN DEL ESTADO DE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS DE LOS CONTRIBUYENTES

Observatorio AEDAF de los Derechos y Garantías de los Contribuyentes

2026

aeDAF

Miembros del Consejo Asesor Institucional de AEDAF:

Daniel Gómez-Olano González
Coordinador
Gloria Marín Benítez
Saturnina Moreno González
Abelardo Delgado Pacheco
Joaquín Huelín Martínez de Velasco
Salvador Ruiz Gallud
Estrella Martín Domínguez
José Ignacio Alemany Bellido
Antoni Durán-Sindreu Buxadé
Jesús Cudero Blas
José Manuel de Bunes Ibarra

Miembros del Grupo de Expertos en Derechos y Garantías de los Contribuyentes y de Práctica Tributaria:

César García Novoa
Coordinador
Joaquim Botanch Albó
Miguel Cremades Schulz
Rubén Díez Esclapez
José Ángel García de la Rosa
Emilio Pérez Pombo
Carlos Romero Plaza
Begoña Sesma Sánchez
Félix Alberto Vega Borrego

Bernardo Olivares Olivares
Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario, Universidad Complutense de Madrid

Índice

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS 7

1. INTRODUCCIÓN 9

2. RADIOGRAFÍA DE NUESTRO SISTEMA TRIBUTARIO 10

2.1. Los derechos fundamentales frente al poder tributario: un imperativo democrático 10

2.2. La evolución normativa: de la consolidación de garantías a su paulatino debilitamiento 13

2.3. Las situaciones que más amenazan a nuestros derechos fundamentales 18

2.3.1. El origen de las normas tributarias 18

2.3.2. La interpretación subjetiva de la norma y la arbitrariedad en la aplicación de las cláusulas anti-abuso 19

2.3.3. El derecho a la propiedad y la confiscatoriedad 23

2.3.4. Los automatismos sancionadores 25

2.3.5. La prohibición de las “investigaciones prospectivas” en la actividad de la Hacienda Pública 27

2.3.6. La limitación temporal de los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad 28

2.3.7. El régimen de actas vinculadas a delito y la vulneración de los principios de no autoinculpación y de presunción de inocencia 30

2.3.8. Las medidas cautelares y la condena a España 34

2.3.9. La retroactividad de los criterios interpretativos 36

2.3.10. Las listas de deudores tributarios y las medidas ejemplarizantes de facto 38

2.3.11. La inteligencia artificial y el ecosistema de control automatizado frente a los derechos constitucionales de los contribuyentes 41

2.4. La conciencia cívico-tributaria: de la coerción a la confianza institucional 48

2.4.1. La "fatiga tributaria" y la erosión del pacto social 48

2.4.2. Conducta, Derecho y el agotamiento del modelo coercitivo..... 49

2.4.3. La complejidad de la justicia tributaria en abstracto y su tensión con los derechos fundamentales del ciudadano 50

2.4.4. La necesaria confianza en el sistema..... 50

2.4.5. El autoritarismo institucional y los flagrantes desequilibrios frente al ciudadano..... 51

3. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA 52

3.1. Los derechos fundamentales de los ciudadanos frente al poder tributario 52

3.2. Once amenazas a los derechos fundamentales de los obligados tributarios 53

3.3. La conciencia cívico-tributaria 55

3.4. Hacia un nuevo Estatuto del Contribuyente..... 56

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria.
AEDAF	Asociación Española de Asesores Fiscales.
ATS	Auto del Tribunal Supremo.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CE	Constitución Española.
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos.
COMPAS	Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial.
DGT	Dirección General de Tributos.
EE. UU.	Estados Unidos.
IA	Inteligencia artificial.
IBFD	Oficina Internacional de Documentación Fiscal.
IFA	International Fiscal Association.
IHE	Asociación de Inspectores de Hacienda del Estado.
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
ISD	Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
ITP-AJD	Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
LPAC	Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LECr	Ley de Enjuiciamiento Criminal.
LGT	Ley General Tributaria.
LJCA	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial.
LVD	Liquidación vinculada a delito.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
OPTR	*Observatory on the Protection of Taxpayers' Rights.*
OSINT	Open Source Intelligence
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
PLOIA	Proyecto de Ley Orgánica para el buen uso y la gobernanza de la IA.
RGAT	Reglamento General de las Actuaciones y los Procedimientos de Gestión e Inspección Tributaria.
RGPD	Reglamento General de Protección de Datos.
RIFA	Robotic Intelligent File Automation.
SIA	Sistemas de Inteligencia Artificial
SyRI	Systeem Risico Indicatie
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
TEAC	Tribunal Económico-Administrativo Central.
TC	Tribunal Constitucional.
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
UAI	Unidades de Auditoría Informática.
UE	Unión Europea.

1. INTRODUCCIÓN

La Asociación Española de Asesores Fiscales (AEDAF) tiene, entre sus fines, defender los intereses de los contribuyentes y promover el respeto del Estado de Derecho y de los principios que constitucionalmente lo articulan en la elaboración, la aprobación y la aplicación del sistema tributario, tanto por parte de los contribuyentes como de los poderes públicos. Así lo ha venido haciendo AEDAF hasta ahora, a través de propuestas críticas orientadas a mejorar nuestro sistema fiscal y a defender los derechos fundamentales de los obligados tributarios

Desde comienzos de este siglo, el sistema tributario español, al igual que el de otros países, ha experimentado una preocupante involución. La legítima y necesaria lucha contra el fraude fiscal y la maximización de la recaudación pública se han erigido con frecuencia en fines prioritarios, para cuya consecución se han sacrificado derechos fundamentales básicos. Tales derechos no son meras declaraciones retóricas, sino garantías básicas de obligada observancia, consagradas en la Constitución Española (CE), en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

Hoy el contribuyente asiste con inquietud al debilitamiento de su posición jurídica. Así, han proliferado las actuaciones prospectivas o "expediciones de pesca" en busca de información genérica; se ha extendido más de lo deseable el automatismo sancionador; se han extendido las derivaciones de responsabilidad por deudas tributarias ajenas sobre la base de criterios matemáticos, que ignoran acreditar la culpabilidad del pagador, así como su derecho a la defensa y el más básico principio de proporcionalidad. Y se ha empezado a utilizar la tecnología y la Inteligencia Artificial (IA), de forma inquietante, no como herramientas al servicio del ciudadano, sino como mecanismos opacos de perfilado y fiscalización masiva de los ciudadanos.

Todos estos motivos condujeron a AEDAF a constituir, en marzo de este año, el Observatorio de los Derechos y Garantías de los Contribuyentes, integrado de forma permanente por los miembros del Consejo Asesor Institucional de la Asociación, y con la colaboración puntual de expertos del ámbito académico, judicial y del sector privado. Este Observatorio pretende advertir del progresivo deterioro de los derechos fundamentales del contribuyente, así como formular propuestas equilibradas propias de un Estado de Derecho. La primera iniciativa de este Observatorio fue la de proponer una Carta de Derechos y Garantías del Contribuyente, adaptada a nuestros tiempos y a un entorno cada vez más digitalizado.

No es este el primer Observatorio creado para vigilar los derechos y garantías de los contribuyentes, ni esperamos que sea el último. En 2015, durante el Congreso de la *International Fiscal Association* (IFA) celebrado en Basilea, los profesores Philip Baker y Pasquale Pistone presentaron su Informe General *The Practical Protection of Taxpayers' Fundamental Rights,* que sentó las bases del *Observatory on the Protection of Taxpayers' Rights (OPTR),* una plataforma dedicada al seguimiento mundial de la protección efectiva de los derechos fundamentales de los contribuyentes. El Observatorio quedó establecido en el seno del IBFD (*International Bureau of Fiscal Documentation*), fundación sin ánimo de lucro. Cada año se publica el *Yearbook on Taxpayers' Rights*, que describe y valora avances y retrocesos respecto de buenas prácticas existentes en materia de derechos de los contribuyentes, en 58 países identificados en los que algunos expertos contestan a ciertas preguntas predefinidas.

Mientras que el referido Observatorio IBFD realiza una valoración macro del supuesto estado de la situación comparativa de los derechos y garantías de los contribuyentes, el Observatorio AEDAF pretende describir la situación de forma mucho más concreta en relación con el marco tributario existente en España, con objeto de proponer reformas con un ánimo constructivo y alejado de planteamientos demagógicos.

Creemos firmemente que las iniciativas independientes promovidas por la sociedad civil, como la que representa este Observatorio resultan esenciales para preservar la salud institucional y la calidad democrática de un Estado. La experiencia comparada demuestra que las democracias más avanzadas y ejemplares se caracterizan por contar con un tejido asociativo y profesional activo, crítico y vigilante, capaz de tender puentes entre la ciudadanía y la Administración pública. La supervisión del ejercicio del poder tributario por parte de organizaciones cualificadas garantiza el equilibrio institucional, frena las arbitrariedades en la aplicación de los tributos, afianza la seguridad jurídica y refuerza la confianza en el sistema. Si somos capaces de aportar siquiera un grano de arena a esta noble tarea, nos daremos por más que satisfechos.

Con tal propósito se ha elaborado este primer informe sobre el estado de los derechos y garantías de los contribuyentes, cuyo contenido se ha intentado que sea, en gran medida, divulgativo, a fin de que sea accesible para el ciudadano no especializado en Derecho tributario, incluso aún a sabiendas de que ese tono divulgativo carece en ocasiones de los matices propios del estrictamente académico.

2. RADIOGRAFÍA DE NUESTRO SISTEMA TRIBUTARIO

2.1. Los derechos fundamentales frente al poder tributario: un imperativo democrático

Si todos estamos dispuestos a aceptar de buen grado aquello de que los impuestos son el precio que pagamos por la civilización, también todos deberíamos reclamar que esos impuestos que debemos pagar se nos exijan de una forma "*civilizada*". "Civilizado", en términos jurídicos, debe leerse como "con arreglo a Derecho". Y "con arreglo a Derecho", dentro de un estado democrático, debe leerse como "*con respeto a los derechos y garantías de los particulares*". Lo exige la propia Ley General Tributaria, en su artículo 3.2: "la aplicación del sistema tributario se basará en los principios de proporcionalidad, eficacia y limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales y *asegurará el respeto de los derechos y garantías de los obligados tributarios*".

Los derechos y garantías de los particulares constituyen los límites infranqueables del poder tributario que no se deben desbordar. Esos límites importan. El Observatorio de los Derechos y Garantías de los Contribuyentes de AEDAF nace con la convicción de que no estamos ante una cuestión meramente académica, ni tampoco ante una cuita propia de juristas. El Derecho sólo se perpetúa si se defiende enérgicamente. En caso contrario, el Derecho acaba cayendo en desuso y queda sustituido por las vías de hecho, por la arbitrariedad. Por tal motivo el jurista *Rudolf von Jhering* nos advertía hace ya algunos años,

en su emblemática obra *La lucha por el Derecho*, que defender el Derecho en beneficio de toda la comunidad jurídica es una obligación moral que nos atañe a todos los ciudadanos.

Los derechos fundamentales enlazan con una tradición filosófica humanista. Han sido construidos bajo una premisa esencial: el ser humano goza de una dignidad intrínseca, que le hace merecedor de protección con independencia de lo que establezca la ley en cada momento. En otras palabras, existen unos derechos que preexisten a la voluntad legislativa, que constituyen el límite más férreo ante el poder y que son merecedores, por tanto, del mayor grado de protección.

Nuestro escudo protector: diferentes textos, un mismo fin

Los derechos fundamentales gozan de diferente nivel de protección, en función de la norma que los ampara:

- **La Constitución Española (CE):** reserva su protección más intensa a los derechos fundamentales en sentido estricto (previstos en arts. 15 a 29), junto con el derecho a la igualdad (art. 14). Estos derechos imponen barreras al legislador —como la reserva de ley orgánica— y otorgan al ciudadano cauces excepcionales, como el procedimiento sumario y el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, cuando se vulneran tales derechos.

- **La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE):** los derechos aquí reconocidos tienen eficacia directa cuando los Estados aplican el Derecho de la Unión o tipifican sanciones ligadas a este, incluso si el régimen no está armonizado, como ha dejado claro el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en sentencias como las del caso *Farkas* (2017) o en el asunto *Grupa Warzywna* (2021), relativas al principio de proporcionalidad de las sanciones tributarias y a la defensa de las garantías del contribuyente frente a los automatismos de la Administración. Esta primacía obliga a los jueces nacionales a interpretar su ordenamiento conforme al Derecho comunitario y a inaplicar la normativa interna que resulte contraria al mismo.

- **El Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP):** si el Estado no ofrece un recurso interno efectivo en defensa de los derechos fundamentales, el ciudadano puede acudir al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), cuyas sentencias son de obligado acatamiento por parte de los Estados adheridos al Convenio, o bien al Comité de Derechos Humanos de la ONU. Ahora bien, los dictámenes emanados de este Comité no tienen los efectos atribuibles a las resoluciones judiciales.

Los derechos fundamentales en materia tributaria

De los derechos fundamentales reconocidos en los referidos textos, son varios los que pueden verse afectados en la aplicación del sistema tributario:

- **El derecho a la propiedad:** si bien nuestra Constitución no recoge el derecho a la propiedad como un derecho fundamental, lo cierto es que el tributo es, por definición, una injerencia en la propiedad (arts. 33.1 CE, 17 CDFUE, 1 P1 CEDH). El TEDH ha consolidado en sentencias como en *Serkov c. Ucrania* (2011) o en *S. C. Totalgaz c. Rumanía* (2019) (i) que dicha injerencia debe estar respaldada por una ley previsible, clara y accesible y (ii)

que debe existir una adecuada proporción entre el interés general y la carga impuesta al contribuyente. El primer requisito enlaza con los principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados en nuestra Constitución (arts. 9.3 y 31.3 CE); el segundo, con la prohibición de confiscatoriedad también contenida en nuestro texto constitucional (art. 31.1 CE).

- **El derecho a la intimidad, a la vida privada y familiar, y al secreto de las comunicaciones y datos personales (arts. 18 CE, 7 y 8 CDFUE, 8 CEDH y 17 PIDCP):** en este sentido, otorgar una discrecionalidad ilimitada a las autoridades liquida la exigible seguridad jurídica. El TEDH ha sido contundente al exigir mecanismos de control judicial efectivos en el caso de actuaciones invasivas; así lo demuestran pronunciamientos recientes como los de *Italgomme Pneumatici c. Italia* (2025) para los registros domiciliarios, o el de *Ferrieri y Bonassisa c. Italia* (2026) respecto a los requerimientos de acceso a datos bancarios.

- **Los derechos y garantías frente al poder sancionador (*ius puniendi*):** bajo la histórica doctrina de la Gran Sala del TEDH en el caso *Engel y otros c. Países Bajos* (1976), si una actuación administrativa tiene verdadera naturaleza penal, el contribuyente debe gozar de todas las garantías propias de un proceso criminal. De cara a determinar si una sanción administrativa tiene naturaleza penal, deberá verificarse la calificación realizada por el ordenamiento interno, la naturaleza de la infracción y su gravedad. No hablamos solo de acuerdos estrictamente sancionadores, sino de otros actos administrativos de aplicación de los tributos, como algunas declaraciones de responsabilidad o algunos recargos, cuyas garantías exigibles han sido analizadas por el TEDH (por ejemplo, en el caso *Solanellas Solanellas c. España*, 2024, y en el caso *Melgarejo Martínez de Abellánosa c. España*, 2021). En estos casos, se recalca la importancia de garantizar un proceso equitativo, la presunción de inocencia y la prohibición de la doble sanción.

  Los derechos y garantías que deberían reconocerse al justiciable ante actos que cumplen los requisitos del *test Engel* para ser calificados como penales son varios:

  a) **El derecho a un proceso equitativo** en su vertiente criminal (arts. 24 CE, 47 y 48 CDFUE, 6 CEDH, 14 PIDCP) que incluye diferentes garantías para el justiciable: (a) la garantía de que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley; (b) su derecho a la presunción de inocencia y a la no autoincriminación; (c) su derecho a ser informado, en el más breve plazo, en una lengua que comprenda y de manera detallada, de la naturaleza y de la causa de la acusación formulada contra él; (d) el derecho a disponer del tiempo y de las facilidades necesarias para la preparación de su defensa; o (e) el derecho a interrogar o hacer interrogar a los testigos que declaren en su contra y a obtener la citación e interrogatorio de los testigos que declaren en su favor en las mismas condiciones que los testigos que lo hagan en su contra.

  b) **El principio de legalidad penal** (arts. 25 CE, 49 CDFUE. 7 CEDH, 15 PIDCP) incluye la definición por ley de las infracciones y las sanciones; la irretroactividad de lo desfavorable y la aplicación retroactiva de lo favorable; y el principio de proporcionalidad de las penas (art. 49.3 CDFUE).

c) El derecho de reexamen (arts. 24.2 CE, 2 P7 CEDH, 14.5 PIDCP), que incluye el derecho de toda persona declarada culpable de una infracción penal a que la declaración de culpabilidad o la condena sea examinada por una jurisdicción superior. Aplicando esta garantía, la STEDH de 30 de junio de 2020 (*asunto Saquetti Iglesias c. España*, nº 50514/13**)** condenó a nuestro país, en la medida en que nuestro sistema judicial no contempla una doble revisión de las sanciones administrativas materialmente penales. Hasta la fecha este déficit estructural no se ha solucionado en nuestro sistema judicial, ya que el legislador sigue sin reformar la jurisdicción contencioso-administrativa para garantizar una apelación, dejando como única opción un recurso de casación limitado al «interés casacional objetivo» que impide la revisión plena del fallo.

d) La prohibición del *bis in ídem* (arts. 25.1 CE, 50 CDFUE, CEDH, art. 4 Protocolo 7), que consagra el derecho a no ser juzgado o condenado penalmente dos veces por la misma infracción.

e) La **igualdad ante la ley y el derecho a la no discriminación** (arts. 14 CE, 20 y 21 CDFUE, 14 CEDH, 26 PIDCP), el **derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial** (arts. 24 CE, 47 CDFUE, 6.1 CEDH, 14.1 PIDCP) y el **derecho a una buena administración** (art. 41 CDFUE) también pueden resultar relevantes en muchos supuestos.

Hacia el umbral máximo de protección

El artículo 10.2 de nuestra Constitución ordena interpretar los derechos fundamentales a la luz de los tratados internacionales ratificados por España. Ahora bien, ese parámetro interpretativo no debería llevar a limitar los derechos que nuestra propia Constitución reconoce a los justiciables tributarios en la interpretación que le dan nuestros tribunales de justicia. Y ello porque el artículo 53, tanto del Convenio Europeo de Derechos Humanos como de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, rechazan que ninguno de sus preceptos pueda llegar a interpretarse con objeto de limitar aquellos derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por las normativas internas de los países adheridos a tales acuerdos supranacionales. Si los tribunales como el TJUE o el TEDH ofrecen una interpretación más favorable y garantista para el ciudadano, ese es el estándar mínimo de protección que debe imperar de forma inmediata. La identificación de estas divergencias y la sugerencia de propuestas orientadas a la tutela jurídica constituyen la razón de ser y la labor irrenunciable que asume este Observatorio.

2.2. La evolución normativa: de la consolidación de garantías a su paulatino debilitamiento

Desde principios del siglo XXI y, en particular, desde la crisis económica del año 2008, se ha producido en el ámbito internacional una progresiva tendencia orientada a luchar contra el fraude fiscal y a aumentar la recaudación tributaria de los Estados. Una tendencia dentro de la cual, a menudo, los derechos y garantías de los contribuyentes han sido sacrificados. Veamos, de forma resumida, en qué ha consistido esta evolución en nuestro país.

El hito de 1998 en favor de los derechos de los contribuyentes

La Ley 1/1998, de 26 de febrero, de derechos y garantías de los contribuyentes, supuso indudablemente un hito fundamental en la regulación de estos derechos y garantías en el ordenamiento español. El legislador optó entonces por una regulación específica de estos derechos y garantías, así como por un refuerzo de su la posición jurídica de los contribuyentes en los procedimientos tributarios.

Además de recoger una relación de determinados derechos generales de los contribuyentes, reguló más en detalle algunos de ellos:

a) La ley redujo el plazo de prescripción a cuatro años con carácter general.

b) Estableció la obligación de satisfacer intereses en favor del contribuyente en caso de retraso en el pago de devoluciones tributarias.

c) Previó el reembolso del coste de las garantías en caso de estimación del recurso o reclamación interpuesto por el contribuyente.

d) Dispuso que se harían públicos los criterios que informase cada año el Plan Nacional de Inspección e introdujo el derecho del contribuyente a solicitar la extensión del ámbito de las actuaciones inspectoras cuando éstas tuviesen carácter parcial.

e) Reguló el plazo del procedimiento de inspección e introdujo como principio general el deber de la Administración de resolver cualquier procedimiento dentro del plazo previsto.

f) En el ámbito sancionador, la referida ley estableció como regla general la tramitación separada de los procedimientos de comprobación e investigación y de los de carácter sancionador. Por otra parte, dispuso la suspensión automática de la ejecución de las sanciones, sin necesidad de aportar garantías, mientras no fuesen firmes en vía administrativa.

g) Mantuvo la doble instancia en las reclamaciones económico-administrativas, si bien permitió que el reclamante pudiese acudir directamente al TEAC en algunos casos, por la cuantía del asunto.

El comienzo del declive: la Ley General Tributaria de 2003 y sus reformas posteriores

La Ley 58/2003, General Tributaria (LGT), de 17 de diciembre, aportó una mejora técnica de la regulación preexistente pero no reforzó significativamente los derechos y las garantías de los contribuyentes.

Desde entonces, las sucesivas reformas de la LGT se han guiado principalmente por el propósito de solucionar los problemas técnicos surgidos en la aplicación del sistema tributario desde la casi exclusiva perspectiva de la praxis de la Administración, pero no de los derechos de su contraparte. Con demasiada frecuencia hemos asistido a una legislación reactiva, especialmente frente a determinadas sentencias contrarias a la interpretación o a la práctica administrativa. De esta manera, la iniciativa en estas sucesivas reformas legales ha correspondido siempre a la Administración, en detrimento no solo de esos derechos

y garantías de los contribuyentes, sino del propio papel de las Cortes Generales y de la importancia de un amplio debate en la elaboración de normas de este calado en el seno del único órgano donde reside el poder legislativo: el Parlamento español.

Por otra parte, la evolución social y tecnológica han traído consigo nuevos problemas en la aplicación de los tributos, que no existían en 1998 y que ahora se han abordado sin tener como prioridad la defensa de las garantías de los contribuyentes como tales y, sobre todo, como ciudadanos.

Destacamos seguidamente algunos de los supuestos en los que durante los últimos años se ha producido un retroceso en esta protección de la posición del contribuyente.

La desproporcionada exigencia de la responsabilidad tributaria

Durante los últimos años, ha revestido especial importancia la evolución de los criterios de los órganos de recaudación de la Agencia Tributaria en la exigencia de obligaciones tributarias a toda una amplia variedad de responsables, tales como los administradores de las personas jurídicas.

La Agencia Tributaria debe actuar en defensa de los derechos de la Hacienda Pública para el cobro de los créditos tributarios, en particular cuando concurren hechos fraudulentos. Ahora bien, la práctica seguida por la Administración ha obviado algunos aspectos muy relevantes:

- Cuando se designa a un responsable, este responde con una capacidad económica ajena a la del deudor principal. Por tanto, la exigencia de responsabilidad a un tercero puede causar perjuicios irreparables.

- Las normas sobre prescripción, tal y como han venido siendo interpretadas por la Administración, han dilatado enormemente estos procedimientos. Se ha generado una enorme indefensión al obligado tributario al reclamársele deudas tributarias muchos años después de que acaeciesen los correspondientes hechos. Una práctica que el Tribunal Supremo (STS de 30 de abril de 2026) ha tenido que frenar para evitar dilaciones excesivas.

- Se han exigido responsabilidades a los administradores de una forma indiscriminada y objetiva. Ante esta práctica administrativa, nuestro Alto Tribunal ha tenido que aclarar la naturaleza sancionadora de ciertas responsabilidades y que no basta con alegar la mera condición de administrador para exigir el pago de una deuda tributaria ajena, sin que se haya probado antes la falta de diligencia personal en cada caso.

- La Administración se ha planteado el ejercicio de acciones civiles cuando ha prescrito la facultad de la Administración para acudir a una declaración de responsabilidad. Este uso alternativo de potestades administrativas y acciones civiles resulta difícilmente conciliable con el principio de seguridad jurídica, en la medida en que la Administración se arroga unas facultades contempladas sólo en el marco del Derecho privado.

- Se ha generalizado la práctica de acordar medidas cautelares, en ocasiones muy gravosas, desde el mismo inicio de un procedimiento de declaración de responsabilidad, práctica que se ha extendido incluso a sanciones impuestas por faltas ajenas. De esta

forma, se embargan bienes desde el mismo inicio del procedimiento de responsabilidad, eludiéndose la competencia de los tribunales económico-administrativos relativas al acuerdo de suspensión de tales medidas cautelares.

El desbordamiento de las facultades de comprobación tributaria

En el ámbito de las actuaciones inspectoras, el contribuyente ha visto mermadas su capacidad de defensa de forma muy significativa. Veamos seguidamente algunos ejemplos.

- La Ley 34/2015 de reforma de la LGT consolidó las "liquidaciones vinculadas a delito", permitiendo que, ante indicios de delito fiscal, la vía recaudatoria y las medidas cautelares se abrieran sin un control jurisdiccional claro y suficientemente garantista. Esta normativa resulta muy difícilmente conciliable con derechos esenciales del ciudadano previstos constitucionalmente, como el de presunción de inocencia, el de no declarar contra sí mismo o el de tutela judicial efectiva. En definitiva, se trata de una norma difícilmente conciliable con el derecho a un juicio justo contemplado en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

- Pese a recientes modificaciones legales (como la introducida por la ley orgánica 1/2025, en relación con el artículo 93.6 de la LOPJ), sigue faltando una regulación que proteja adecuadamente la inviolabilidad del domicilio cuando se autorizan entradas antes del inicio formal de una inspección. En particular, sigue sin existir un desarrollo normativo orgánico que fije los presupuestos materiales tasados, los límites de la injerencia y las garantías de indemnidad necesarias para justificar una entrada *inaudita parte*.

- Se han extendido las "investigaciones en la sombra", previas al inicio formal de un procedimiento de inspección, en las que la Inspección realiza requerimientos previos, rastrea redes sociales o recaba pruebas a terceros interrogatorios sin asistencia de abogados, amparándose de forma laxa en el artículo 93 de la LGT, prácticas que pueden llegar a generar indefensión a los afectados, cuando ignoran que (i) están siendo objeto de una investigación o han sido objeto de ella, (ii) qué tipo de pruebas han sido previamente recabadas por la Administración y la procedencia y legitimidad de las mismas, así como cuando se amplían de forma excesiva los plazos del procedimiento. Esta indefensión puede resultar cada vez más creciente como consecuencia del uso de tecnologías invasivas por parte de la Administración, como la inteligencia artificial, que puede ser utilizada incluso para seleccionar a los contribuyentes a inspeccionar.

- La Inspección ha desarrollado un concepto cada vez más expansivo de la "información con transcendencia tributaria" a requerir al contribuyente. Bajo una vaga interpretación de este concepto (previsto en el artículo 93 de la LGT), cabe señalar, a título de ejemplo, que los órganos inspectores han venido exigiendo la aportación de informes de *due diligence* elaborados en el marco de adquisiciones empresariales. Esta práctica atenta frontalmente contra el derecho fundamental a no autoincriminarse. Los informes de *due diligence* son documentos voluntarios con una mera finalidad de asesoramiento, cuyo núcleo consiste en la identificación sistemática de contingencias fiscales y juicios valorativos de riesgos potencialmente sancionables.

  Su exigencia bajo amenaza de sanción (art. 203 LGT) y sin una motivación concreta, supone una quiebra del principio de proporcionalidad, que cabe asimilar a las proscritas

investigaciones prospectivas o *expediciones de pesca* que rechaza la jurisprudencia comunitaria.

Asimismo, esta práctica, amparada por resoluciones como la del TEAC de 15 de octubre de 2025, ignora de forma preocupante el secreto profesional y la garantía de confidencialidad de las comunicaciones abogado-cliente. Un derecho reforzado por la nueva Ley Orgánica 5/2024 del Derecho de Defensa y sólidamente protegido por la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La limitación del derecho a presentar rectificación de autoliquidaciones

Tradicionalmente, cuando el contribuyente consideraba que su autoliquidación había dado lugar a un menor ingreso o una mayor devolución, presentaba una autoliquidación complementaria, con el consiguiente pago de la diferencia y la exigencia de los recargos por presentación fuera de plazo. Esta autoliquidación complementaria no suponía el inicio de ningún procedimiento.

Cuando un contribuyente entendía que su autoliquidación había dado lugar a un mayor ingreso o una menor devolución solicitaba la rectificación de esa liquidación y la devolución de lo pagado de más o devuelto de menos. Esta solicitud suponía el inicio de un procedimiento de gestión, que debía ser resuelto en el plazo de seis meses. Frente a la resolución de la Administración, desestimatoria de la solicitud de rectificación, o ante el silencio administrativo, el contribuyente podía interponer los recursos o reclamaciones correspondientes. Como concluyó nuestro Tribunal Supremo, esa rectificación de la autoliquidación era la vía procedimental adecuada cuando el contribuyente entendía que aquella era incorrecta debido a supuestos de inconstitucionalidad o de ilegalidad, o de contradicción del Derecho de la Unión Europea.

La Ley 13/2023 introdujo un nuevo sistema para la rectificación de las autoliquidaciones, que vino acompañada de una reforma posterior de los reglamentos de los diferentes impuestos. Esta reforma, promovida por la Administración, busca evitar resoluciones administrativas que limiten futuras comprobaciones. Bajo el antiguo sistema de solicitud de rectificación, el contribuyente sometía un caso dudoso a la Administración. Al tratarse sólo de una “solicitud”, no había riesgo de sanción si Hacienda no compartía el criterio del contribuyente. Con el nuevo modelo, si la Administración tributaria comprueba e inadmite la rectificación, el contribuyente se expone mucho más directamente a un procedimiento sancionador, lo que cercena el legítimo derecho del ciudadano a reclamar lo que considera justo.

La preocupante inestabilidad jurisprudencial

Incluso la jurisprudencia, tradicional dique de contención de los excesos administrativos, ha emitido pronunciamientos que debilitan la seguridad jurídica del contribuyente. A título de ejemplo:

- La sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2024 ha devaluado la utilidad de las consultas tributarias, dando pie a que los tribunales validen liquidaciones contrarias al criterio vinculante dictado por la propia Administración.

- Frente al criterio del TEAC (resolución de 29 de mayo de 2023) que protege la confianza legítima impidiendo aplicar retroactivamente cambios de criterio perjudiciales, el Tribunal Supremo (STS de 26 de junio de 2024) ampara que la Administración regularice ejercicios pasados basándose en nuevos criterios dictados por la justicia europea, lo que genera una elevadainseguridad jurídica en el ciudadano, así como una posible contravención de principios del Derecho comunitario sobre la limitación de los efectos de sus normas y los derechos a invocarlas por los ciudadanos

- Finalmente, la decisión del TJUE (*caso Banco Santander*, 2020) de negar a nuestros Tribunales Económico-Administrativos la capacidad de plantear cuestiones prejudiciales por su falta de independencia, priva a los ciudadanos de una vía rápida e indispensable para defender sus derechos amparados por las cartas de derechos fundamentales emanadas de la Unión Europea.

Sirva lo anterior de mera panorámica general del progresivo deterioro de los derechos de los contribuyentes. Seguidamente abordaremos algunas situaciones más concretas que han venido amenazando tales derechos fundamentales.

2.3. Las situaciones que más amenazan a nuestros derechos fundamentales

2.3.1. El origen de las normas tributarias

En excesivas ocasiones, las patologías de nuestro sistema tributario derivan del propio proceso de producción normativa. La calidad técnica y la legitimidad de las leyes fiscales se ven gravemente comprometidas cuando el legislador sacrifica el rigor procedimental en favor de la inmediatez recaudatoria o la conveniencia coyuntural, debilitando así el principio de reserva de ley tributaria consagrado en los artículos 31.3 y 133 de la Constitución Española (CE).

Esta distorsión se manifiesta, en primer lugar, en el uso hipertrofiado del Real Decreto-ley en materia impositiva. Aunque el artículo 86.1 CE restringe esta figura a supuestos de "extraordinaria y urgente necesidad", en la práctica se ha normalizado la aprobación apresurada de reformas fiscales de calado mediante esta vía excepcional. Frente a este abuso, el Tribunal Constitucional, a partir de la paradigmática STC 182/1997, consolidó la doctrina de que el Real Decreto-ley no puede alterar de manera relevante el deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE), especialmente cuando modifica elementos esenciales de tributos que constituyen pilares estructurales del sistema, como el IRPF o el Impuesto sobre Sociedades. A título de ejemplo cabe citar los pronunciamientos del TC en su Sentencia 73/2017 (que anuló la denominada "amnistía fiscal" por alterar sustancialmente el reparto de la carga tributaria mediante esta figura) o la STC 78/2020 (que declaró inconstitucional el incremento de los pagos fraccionados en el Impuesto sobre Sociedades), además de reiteradas sentencias (como la STC 68/2007 o la STC 137/2011) que exigen una justificación explícita y razonada del presupuesto habilitante de urgencia, rechazando la mera necesidad de allegar recursos públicos.

En segundo término, resulta también reprochable la utilización instrumental de las Proposiciones de ley orientadas a eludir la tramitación de iniciativas como Proyectos de

ley (art. 88 CE), sorteándose así la emisión de informes preceptivos por parte de órganos técnicos y consultivos (como el Consejo de Estado o el Consejo General del Poder Judicial), así como los trámites de audiencia e información pública previstos en la Ley del Gobierno. Si bien el Tribunal Constitucional ha admitido la viabilidad formal de la iniciativa parlamentaria, también ha advertido sobre la necesidad de preservar la pureza del procedimiento legislativo y el derecho de participación de las minorías frente a tramitaciones sorpresivas o fraudulentas (doctrina reflejada, entre otras, en las SSTC 119/2011 y 136/2011, a propósito del ejercicio abusivo del derecho de enmienda).

En definitiva, esta producción normativa precipitada degrada la técnica legislativa y multiplica la litigiosidad. La ausencia de controles previos impide depurar contradicciones y posibles vulneraciones de principios constitucionales y de Derecho comunitario antes de que la norma entre en vigor, lo que repercute directamente en la equidad del sistema tributario, erosiona el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y deja en una posición de notable vulnerabilidad los derechos y garantías de los contribuyentes.

2.3.2. La interpretación subjetiva de la norma y la arbitrariedad en la aplicación de las cláusulas anti-abuso

Resulta ineludible abordar, en primer lugar, la que quizá sea la amenaza más sutil y constante para nuestro Estado de Derecho: la progresiva sustitución del rigor jurídico por interpretaciones subjetivas, que en ocasiones están impregnadas de particulares cosmovisiones éticas.

Inicialmente, el Derecho tributario se edificó sobre el principio de legalidad y de seguridad jurídica. Sin embargo, en las últimas décadas, y muy especialmente tras la crisis económica de 2008, las Administraciones tributarias y nuestros propios Tribunales de justicia han enjuiciado paulatinamente las conductas de los contribuyentes, de forma directa o indirecta, a partir de difusos conceptos como el de “justicia social” o el de «ética fiscal», de contornos evidentemente indeterminados. Con este proceder en ocasiones se ha abierto la puerta a la arbitrariedad: lo que ayer era una legítima economía de opción, hoy puede llegar a ser calificado, con efectos retrospectivos, como un abuso del Derecho.

La expansión del soft law y el cuestionamiento de la planificación fiscal

Esta forma de interpretar el Derecho hunde sus raíces, en parte, en la pérdida de soberanía de los Parlamentos nacionales frente a organizaciones supranacionales como la OCDE y las instituciones de la Unión Europea. Estas entidades han inundado el ordenamiento con el llamado *soft law* (derecho blando), integrado por directrices, informes y recomendaciones que, sin haber sido sometidos a debate particularizado en nuestros Parlamentos democráticos, acaban dictando la aplicación práctica de los tributos.

Se ha extendido un concepto estrella para enjuiciar las posiciones tributarias adoptadas: la llamada “planificación fiscal agresiva”. No se trata estrictamente de un término jurídico; más bien constituye un concepto deliberadamente ambiguo, que funciona como un cajón de sastre. Sobre esta base, con demasiada frecuencia la Administración y los tribunales han acabado cuestionando actuaciones que simplemente consistían en aprovechar lagunas

jurídicas para reducir la carga fiscal, una práctica que tradicionalmente se enmarcaba dentro del principio de que todo lo que no está expresamente prohibido, está permitido.

De esta forma, también con demasiada frecuencia el aplicador del Derecho ha optado por enjuiciar los comportamientos en materia tributaria sobre la base del denominado *smell test* (la prueba del olfato) o del *too good to be true test.* Es decir, cuando el resultado fiscal de una opción elegida es "demasiado bueno para ser verdad", entonces tal opción debe ser necesariamente calificada como abusiva, sin necesidad de realizar demasiados análisis sofisticados en Derecho sobre la base de los tradicionales criterios interpretativos definidos por nuestro Código Civil. Bajo esta aproximación, la legalidad de una operación queda extramuros de una interpretación rigurosa de la norma.

La progresiva limitación de la autonomía de la voluntad

En los sistemas jurídicos continentales, el negocio jurídico se sustenta en la teoría de la causa, entendida esta de forma objetiva como la finalidad económico-social que el Derecho garantiza. Por ejemplo, el intercambio de cosa por precio es la causa típica de una compraventa. Los motivos subjetivos o psicológicos que llevan a las partes a contratar (como puede ser el ahorro de impuestos) han sido tradicionalmente irrelevantes para concluir acerca de la validez del negocio. Históricamente, la doctrina científica más autorizada reiteró que los motivos fiscales, por sí solos, no convierten a un negocio en abusivo ni en ilícito.

Sin embargo, la interpretación del Derecho sobre la base de criterios subjetivos ha difuminado de forma lenta pero constante esta distinción. En demasiadas ocasiones se ha abocado al ciudadano a que, a la hora de decidir entre dos alternativas legales, opte por la que le resulte más gravosa fiscalmente. De lo contrario, existirá un elevado riesgo de que la opción empresarial o jurídica elegida sea calificada como "artificiosa", como abusiva o incluso como una mera simulación, al menos en el ámbito tributario.

La mutación jurisprudencial y el sesgo retrospectivo

En 1997, el Tribunal Supremo aún defendía con claridad el derecho de los ciudadanos a planificar su actividad económica para "sufrir el mínimo impacto fiscal", rechazando la llamada economía de opción inversa (es decir, se negaba la obligación de elegir la mayor carga tributaria si existían diversas alternativas). Incluso el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reiterado en múltiples sentencias que realizar una operación por motivos exclusivamente fiscales es completamente licito.

El punto de inflexión se produjo en torno a la crisis de 2008. A partir de casos emblemáticos como el de *Chocolates Hueso* (Sentencia de 18 de marzo de 2008), el Tribunal Supremo comenzó a validar un evidente reproche hacia conductas que consideraba contrarias a la "nueva realidad o moral social". Para esquivar los farragosos y garantistas procedimientos de declaración de fraude de ley (hoy, conflicto en la aplicación de la norma), la Administración y los tribunales optaron por una vía más simplificadora de la realidad: calificar los negocios jurídicos motivados fiscalmente como "simulación".

Se abandonó la doctrina clásica que exigía "ocultación" para apreciar una simulación, quebrándose así el principio de unicidad del Derecho: hoy, un negocio puede ser

perfectamente real, válido y visible a efectos civiles o mercantiles, pero considerarse "simulado" a efectos fiscales por el mero hecho de perseguir una ventaja tributaria.

Los ejemplos son múltiples. Pero, a efectos meramente ilustrativos, seguidamente se resumen algunos casos abordados por nuestros tribunales en los que subyace un cierto enjuiciamiento moral, que han marcado la senda de pronunciamientos ulteriores:

- En el caso *Inmobiliaria de la Universidad de Navarra* (2010) y en el similar *Hospital Recoletas* (2014), se juzgaron estructuras donde se constituían sociedades separadas para construir inmuebles que luego se arrendaban a las entidades operativas (exentas de IVA por su actividad educativa o sanitaria). El fin cuestionado era el diferimiento del coste del IVA soportado no deducible. A pesar de que las sociedades tenían medios humanos y materiales, y de que los contratos de arrendamiento desplegaban plenos efectos civiles y mercantiles, el Tribunal Supremo concluyó que existía simulación porque la obligación tributaria es ajena a la voluntad de los particulares.

- En el caso *Dorna Sports* (2016), relativo a complejas operaciones de capital riesgo que permitían la deducción de gastos financieros y fondos de comercio, la declaración de simulación a efectos tributarios provocó severos votos particulares de magistrados que recordaron, en vano, que un móvil de ahorro fiscal no implica falsedad alguna ni permite concluir que la operación no se realizase.

- El caso *Sara Lee Southern Europe* (2016) y otros similares sobre *holdings* apalancadas son igualmente ejemplificadores de esta deriva. Así, operaciones societarias que a finales de los años 90 y principios de los 2000 fueron fomentadas por el propio Estado español para atraer inversión internacional y competir fiscalmente con países como Países Bajos, fueron juzgadas lustros después con una mirada retrospectiva implacable. El Tribunal Supremo, para declarar la simulación, apeló expresamente a que la autonomía de la voluntad debe respetar los límites de la moral (mencionando a tal efecto la necesaria "ejemplaridad") y el orden público.

En definitiva, en algunos casos, los tribunales han juzgado conductas del pasado utilizando la vara de medir, el clima político y la sensibilidad moral del presente, lo que ha vulnerado el principio de seguridad jurídica del ciudadano. Lo que algunos llamaron el "Derecho de crisis" (resultante de la crisis económica que se inició en 2008, y que condujo a mayores necesidades recaudatorias), otros lo acabaron calificando como la "crisis del Derecho".

La tensión entre el Derecho comunitario (europeo) y las interpretaciones con elevada carga de subjetividad

Este tipo de interpretaciones jurídicas contrasta con los parámetros de racionalidad tradicionalmente exigidos por el Derecho de la Unión Europea. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en casos paradigmáticos como *Halifax*, *Centros*, *Eurofood* o *Cadbury Schweppes*, sentó que el ejercicio de una libertad comunitaria (como la libertad de establecimiento) para ahorrar impuestos no constituye abuso en sí mismo. Para que exista abuso, el TJUE exige un requisito innegociable: la *artificiosidad*, entendida como la creación de "montajes puramente artificiales", carentes de realidad económica o de sustancia (como las sociedades pantalla o empresas buzón sin medios humanos ni materiales).

En España, sin embargo, se ha caído con frecuencia en un bucle argumentativo tautológico. Los tribunales y la Administración admiten que no basta con que una operación se realice por motivos fiscales para calificarla como abusiva, pues, además, es preciso que concurra el requisito de "artificiosidad" para justificar la existencia de abuso del Derecho. Pero con frecuencia se acaba identificando simplemente el requisito de la "artificiosidad" con la persecución de una ventaja fiscal. De acuerdo con este curioso razonamiento circular, una operación puede ser realizada por motivos fiscales, y sólo será abusiva si es artificiosa. ¿Y qué es una operación artificiosa? La realizada por motivos fiscales.

Es posible rastrear una gran cantidad de manifestaciones de esta peculiar forma de razonar. A título de ejemplo cabe citar las resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC) de abril y mayo de 2024. En ellas, el TEAC denegó la aplicación del régimen especial de reestructuraciones empresariales a la aportación de participaciones a una sociedad *holding*. El motivo esgrimido fue que los socios buscaban aplicar en el futuro la exención sobre los dividendos que percibiría la *holding* (ventaja que no tendrían como personas físicas). Para el TEAC, el abuso radicaba en el "diferimiento" del coste fiscal, instaurando un peligroso "concepto dinámico del abuso" que obligará a fiscalizar las intenciones futuras del contribuyente respecto al uso de esos dividendos. Se castiga la operación sin importar si la mitigación de la doble imposición o la facilitación de la sucesión empresarial encajan con la finalidad protectora de las Directivas europeas de reestructuración empresarial.

El conflicto en la aplicación de la norma y la quiebra de la seguridad jurídica

La tendencia a cuestionar los negocios jurídicos en los que subyace el ahorro fiscal ha desbordado los límites del ámbito liquidatorio para extenderse al Derecho administrativo sancionador y al Derecho penal. El artículo 15 de la Ley General Tributaria regula el "conflicto en la aplicación de la norma", figura que exige el informe favorable de una Comisión Consultiva de la Administración para declarar que un negocio es notoriamente artificioso o impropio.

La reforma introducida por la Ley 34/2015 amplió el poder represivo al permitir sancionar estas conductas. En efecto, la norma establece que el contribuyente podrá ser sancionado si realiza una operación que guarde "igualdad sustancial" con un caso que ya haya sido dictaminado como conflicto en un informe publicado por la Comisión Consultiva.

Como ya advirtió el Consejo General del Poder Judicial en su dictamen de 2014, esta reforma crea una "norma sancionadora en blanco". No se castiga la infracción de un precepto legal claro y taxativo, sino la desviación de un criterio o "identidad fáctica" establecida por un órgano administrativo. Esto supone la quiebra absoluta del principio de tipicidad y de la *lex certa* (artículo 25.1 de la Constitución y artículo 7 del CEDH).

Por otra parte, al calificar como "simulación" operaciones que en realidad encajan en la figura del conflicto en la aplicación de la norma, la Inspección y los tribunales han aplicado, en algunos casos, una especie de automatismo punitivo. El Tribunal Supremo ha llegado a afirmar que la simulación tributaria (aunque solo consista en buscar una ventaja fiscal) lleva siempre aparejado el dolo y, por tanto, la sanción, abriendo incluso la puerta al delito de defraudación tributaria. En tales supuestos se ha ignorado la doctrina del TJUE, sentada en

el caso *Halifax* y en otros, que advirtió que la comprobación de una práctica abusiva solo obliga a devolver la ventaja obtenida, pero no debe conducir a una sanción si no existe una base legal inequívoca para ello.

El riesgo de aplicar el Derecho bajo una subjetiva vara moral

El camino emprendido hacia una cierta moralización del Derecho tributario ha conducido, en ocasiones, a la estigmatización social de determinados contribuyentes, que son sometidos al implacable y veleidoso juicio de la opinión pública.

En una sociedad democrática pluralista, la función del Estado no debe ser la de imponer una determinada moral ni para someter a los ciudadanos en atención a sus supuestas intenciones, sino para hacer cumplir la Ley. La seguridad jurídica es un valor esencial de nuestro Estado de Derecho. Si permitimos que el Derecho tributario acabe progresivamente impregnado de una amalgama de conceptos ambiguos como el de "justicia social" o el de "planificación fiscal agresiva", nuestro sistema tributario podrá verse abocado a la arbitrariedad y a la quiebra de los principios de "seguridad jurídica" y de igualdad en la aplicación de la ley, que se encuentran contemplados en nuestra Constitución y en la de todos los Estados de Derecho.

2.3.3. El derecho a la propiedad y la confiscatoriedad

La propiedad abarca el derecho de los ciudadanos a adquirir bienes, a ostentar su titularidad y a apropiarse legítimamente de las rentas o frutos que estos generan. Curiosamente, este derecho de propiedad —garantizado en el artículo 33 de nuestra Constitución— es el presupuesto básico que justifica la propia existencia de los impuestos, ya que estos recaen precisamente sobre dichas manifestaciones de riqueza.

Nadie duda de que nuestra obligación de contribuir al sostenimiento de las finanzas públicas es compatible con el derecho de propiedad. De hecho, el Tribunal Constitucional alemán, en su emblemática sentencia de 22 de junio de 1995, asumió la tesis de que, puesto que el Estado tutela el orden jurídico que permite prosperar a la economía privada, este tiene derecho a financiarse participando de ese éxito a través del sistema fiscal. Sin embargo, esta participación estatal no es un cheque en blanco; la intervención fiscal tiene fronteras infranqueables.

El Estado solo puede exigir impuestos si respeta escrupulosamente los principios de generalidad, capacidad contributiva, igualdad, progresividad y legalidad consagrados en el artículo 31 de nuestra Norma Fundamental. Y, como dique de contención final frente al abuso de poder, el artículo 31.1 de la Constitución proclama una prohibición innegociable: el sistema fiscal "en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio".

Los límites a la carga fiscal excesiva definidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Lamentablemente, la interpretación histórica de nuestro Tribunal Constitucional sobre qué significa "confiscar" no ha sido todo lo protectora que cabría esperar, pues tradicionalmente

ha vinculado la confiscatoriedad a la exigencia extrema de que el impuesto "agote" por completo la riqueza gravada.

Frente a esta visión restrictiva, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha intentado trazar una línea de defensa más adaptada a la realidad del ciudadano. El TEDH sostiene que el derecho a la propiedad, protegido por el artículo 1 del Protocolo n.º 1 de la Convención Europea de Derechos Humanos, se vulnera siempre que el ciudadano sufre una "carga fiscal excesiva". Para este Tribunal no basta con atender a un porcentaje aislado. Resulta necesario también realizar un examen de proporcionalidad, caso por caso, para evaluar el verdadero impacto del impuesto.

La confiscatoriedad tributaria

Incluso bajo el paraguas de nuestro Tribunal Constitucional, que advierte que la confiscatoriedad depende de las consecuencias reales de aplicar un gravamen y no solo de la cifra nominal, nuestro sistema fiscal vigente presenta algunas situaciones en las que el derecho de propiedad puede llegar a verse amenazado:

1. **El agotamiento de la riqueza imponible:** esto puede suceder cuando el gravamen es tan desproporcionado que absorbe el valor de lo que se tiene. El Tribunal Constitucional ya censuró un tipo medio del 100 % en su sentencia 150/1990, de 4 de diciembre, y reafirmó en la sentencia 126/2019, de 31 de octubre (sobre el impuesto municipal de plusvalía), que existe confiscatoriedad cuando se absorbe la totalidad de la riqueza gravada. Aunque no existan tipos nominales del 100 %, la presión tributaria puede llegar a ser calificada de excesiva en algunos casos. A título de ejemplo, en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones el tipo marginal efectivo puede ser superior al 80 % para herederos del Grupo IV con patrimonios superiores a 2.007.380 euros.

2. **El castigo al ahorro:** otro ejemplo que cabría citar es el Impuesto sobre el Patrimonio, agravado recientemente por la introducción del Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas (Ley 38/2022, de 27 de diciembre). Aunque el Impuesto sobre el Patrimonio grava la titularidad de los bienes, en la práctica debe pagarse con las rentas que esos bienes generan. Con la elevación del tipo máximo al 3,5 % para patrimonios superiores a 10.695.996,06 euros (mediante la Ley 11/2020), el impuesto exige pagar más de lo que rinden activos como las Letras del Tesoro o las cuentas corrientes. El resultado podría llegar a calificarse como confiscatorio en algunos casos, cuando el ciudadano se viera obligado a vender parte de sus propios bienes simplemente para poder pagar el impuesto.

3. **El gravamen sobre la riqueza ficticia:** exigir impuestos sobre ganancias que no existen podría ser calificable como una expropiación encubierta. El Tribunal Constitucional puso freno a esta práctica en su sentencia 59/2017, de 11 de mayo, al declarar inconstitucional la plusvalía municipal cuando sometía a tributación "situaciones inexpresivas de capacidad económica". Pese a esta victoria de los derechos ciudadanos, el sistema sigue gravando algunas rentas ficticias, como ocurre en el IRPF (artículo 85), con la imputación de rentas por tener un inmueble que ni está arrendado ni afecto a una actividad económica. Una presunción que, además, no obedece a ninguna justificación de lucha contra la elusión fiscal.

4. **La acumulación de impuestos:** el abuso también se produce cuando el Estado exprime la misma manifestación de riqueza desde distintos frentes. Un patrimonio superior a 3.000.000 de euros es gravado simultáneamente por el IRPF, el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto Temporal de Solidaridad de Grandes Fortunas. El supuesto "escudo fiscal" (artículo 31 de la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio) es una medida de defensa insuficiente: aunque intenta limitar la suma de estas cuotas al 60 % de la base del IRPF, solo permite reducir la cuota del Impuesto sobre el Patrimonio hasta un 80 %.

Si bien se trata de un asunto especialmente complejo y discutible, estos ejemplos ponen de manifiesto casos dudosamente conciliables con nuestro derecho de propiedad. Exigir que los impuestos respeten de forma equilibrada el derecho a la propiedad que dicen gravar es el primer paso para garantizar una relación verdaderamente equilibrada entre la Administración y los ciudadanos.

2.3.4. Los automatismos sancionadores

En el ámbito de las sanciones tributarias, resulta innegable la existencia de una excesiva actuación por parte de la Agencia Tributaria. Se ha venido extendiendo la percepción de que, ante cualquier mínimo error, e incluso en supuestos donde no existe una cuota dejada de ingresar, se inicia un expediente que terminará posiblemente en la imposición de una sanción.

Esta praxis se ve amparada por un incentivo del sistema: el incremento de la reducción por "pronto pago y no recurso", que pasó del 25% al 40 % con la reforma de la Ley General Tributaria de 2015. Lejos de ser un mero beneficio, esta medida empuja a muchos ciudadanos a aceptar y pagar sanciones de muy dudosa legalidad y a renunciar a su derecho a defenderse judicialmente, simplemente para asegurarse el ahorro económico previsto por la ley.

El desprecio a la culpabilidad y el derecho al error

Aunque en los Planes de Control Tributario de 2023, 2024 y 2025 la Administración prometió valorar el "historial de cumplimiento e incumplimiento" del contribuyente para determinar si realmente existía culpabilidad, este esfuerzo parece haber sido abandonado. El Plan de Control Tributario de 2026 renuncia a este propósito fundamental y se limita a fijar como objetivos la prevención de riesgos leves y la simplificación del lenguaje en las sanciones por obstrucción. Es decir, se renuncia a sancionar solo cuando se justifica verdaderamente la ausencia de culpabilidad del ciudadano. Frente a esta deriva, el *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria* ya advertía que es indispensable mejorar la relación Administración-ciudadano, ponderando adecuadamente la culpabilidad de quienes cumplen habitualmente y sufren meros errores involuntarios.

El Consejo para la Defensa del Contribuyente planteó en su "Propuesta 3/2022" la incorporación del derecho a rectificar un error sin ser sancionado, en línea con lo previsto por otros países. Hasta la fecha el legislador estatal ha ignorado esta propuesta.

Unl contraste positivo lo encontramos en Cataluña, donde la reciente Ley 9/2025 ha instaurado mecanismos para evitar sanciones ante errores materiales o formales cometidos sin ánimo de fraude. Sin embargo, esta protección solo ampara a los tributos cedidos (ITP-AJD, ISD o Patrimonio).

Nuestros Tribunales como último refugio de los derechos fundamentales

Dentro del referido contexto, nos encontramos en una fase de adaptación a recientes e históricas resoluciones judiciales que exigen un escrupuloso respeto a las garantías ciudadanas:

- **El derecho a una doble instancia (doctrina *Saquetti*):** en su sentencia de 30 de junio de 2020, el TEDH consagró que las sanciones tributarias graves deben gozar de una doble instancia judicial para revisar la culpabilidad del afectado. España incumple *de facto* esta garantía, ya que llegar al Tribunal Supremo exige un restrictivo "interés casacional objetivo" y el recurso no permite modificar los hechos probados por el tribunal inferior. Se impone, por tanto, una reforma legislativa ineludible para acatar el mandato impuesto por el tribunal europeo.

- **El derecho a no autoincriminarse:** en dos sentencias cruciales (4 y 10 de diciembre de 2025), el Tribunal Supremo ha recordado que el derecho constitucional a no declarar contra uno mismo (art. 24 CE) rige plenamente frente a Hacienda. Aunque el ciudadano debe colaborar aportando la documentación existente, la Administración no puede exigirle explicaciones de las que se infiera su culpabilidad. De esta forma, para sancionar, la Agencia Tributaria solo puede basarse en información pública, documentos exigidos por ley (como facturas o contabilidad), datos obtenidos de terceros o aquellos aportados voluntariamente por el contribuyente en su defensa.

  Este derecho alcanza especial intensidad cuando la Administración tributaria requiere del contribuyente documentación que no es de llevanza obligatoria, de contenido sensible y amparada en el secreto profesional, como cuando requiere las *due diligence* extendidas para facilitar las compraventas de negocios. Se trata de un ejemplo de un comportamiento administrativo ajeno a los derechos ciudadanos, que supone una intromisión injustificada en el mercado de servicios jurídicos.

- **La vertiente procedimental del *non bis in idem*:** el Tribunal Supremo, en su sentencia de 15 de julio de 2025, ha establecido un límite de gran relevancia. Si un tribunal anula una sanción por vicios en la tramitación del procedimiento, la Administración tiene absolutamente prohibido iniciar un nuevo expediente sancionador contra el mismo contribuyente y por los mismos hechos.

- **El límite al cambio de criterio injustificado:** cuando una liquidación realizada por la Inspección tributaria señale expresamente que no hay indicios de infracción, la Administración no tiene las manos completamente atadas si luego decide sancionar (es decir, su conducta previa no opera como un "acto propio" absoluto). Ahora bien, el Tribunal Supremo (sentencia de 7 de octubre de 2025) exige una motivación exhaustiva y suficiente que justifique ese cambio de postura.

En conclusión, queda un gran margen de mejora para dotar de verdadera justicia a nuestro sistema sancionador. Una labor de vigilancia y exigencia que este Observatorio extiende no

solo a las multas estrictas, sino también a otras figuras de igual naturaleza represiva, como ciertas derivaciones de responsabilidad tributaria o la imposición de medidas cautelares cuando ni siquiera existe una deuda tributaria consolidada.

2.3.5. La prohibición de las "investigaciones prospectivas" en la actividad de la Hacienda Pública

En nuestro país, para investigar penalmente a un ciudadano es necesario identificar previamente un hecho delictivo concreto que deba ser perseguido y que pueda serle indiciariamente imputable. Ello significa que ni la policía puede iniciar, ni el fiscal incoar, ni el juez efectuar investigaciones de carácter general. Como dictan con claridad las instrucciones de la Fiscalía General, está prohibido impulsar actuaciones cuya exclusiva finalidad sea indagar la conducta de personas a las que se presume peligrosas o potenciales delincuentes, atendiendo a su forma de vida actual o pasada. Por ello, las diligencias deben dirigirse estricta y exclusivamente a determinar la naturaleza de un hecho concreto del que se tiene noticia, tal y como marca el artículo 777 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

La razón de esta prohibición de las llamadas "investigaciones prospectivas" radica en la imprescindible protección de los derechos fundamentales que ostentan los ciudadanos frente a las actuaciones del poder público. Es sabido que el ordenamiento otorga a la Administración potestades exorbitantes para asegurar el interés general, pero el ejercicio de esas potestades encuentra un límite infranqueable en nuestros derechos, reconocidos precisamente para evitar el exceso, la arbitrariedad o la desproporción.

Si en el terreno penal esta garantía está claramente delimitada y amparada por una extensa jurisprudencia que exige proporcionalidad y una reforzada motivación al afectar derechos fundamentales, no puede decirse lo mismo cuando es la Hacienda Pública la que despliega sus poderes de comprobación e inspección. Un análisis puramente superficial del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de este año (BOE de 12 de marzo de 2026) permite deducir cómo la Administración pretende detectar «riesgos fiscales» a través de la disponibilidad de una información masiva y del análisis de datos sobre los contribuyentes.

Esta información se obtiene hoy mediante mecanismos sofisticados (datos de plataformas digitales, trazabilidad de medios de pago o intercambio internacional automático) que, debidamente cruzados, permiten identificar los denominados "patrones de riesgo fiscal". La Agencia Tributaria ha optado por vigilar prioritariamente el comercio electrónico o los alquileres en plataformas, intensificando el uso de información de terceros y, de forma muy destacada, potenciando el desarrollo de la inteligencia artificial.

Mención especial merece precisamente esa facultad legal para emitir requerimientos de información a terceros exigiendo que los datos tengan "trascendencia tributaria". Este concepto jurídico indeterminado plantea un evidente peligro expansivo. Cabe preguntarse, con ejemplos muy ilustrativos: ¿Puede la Hacienda Pública solicitar de un médico que le indique qué pacientes le han abonado más de cierta suma en un período? ¿Puede pedir a la empresa de tarjetas de crédito que identifique a los usuarios que han gastado anualmente más de determinada cantidad? ¿O requerir al órgano de gobierno de los jueces que informe de los abogados que han participado en todos los procesos en un periodo dado?

Si la "trascendencia tributaria" permitiera buscar información de una forma tan genérica, nos hallaríamos ante verdaderas investigaciones prospectivas, prohibidas en el ámbito penal. Resultaría del todo inaceptable que la actividad administrativa, capaz de imponer sanciones y actos de gravamen, fuera menos exigente con las garantías ciudadanas que las actuaciones de la policía o el juez al perseguir delitos.

Es cierto que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha puesto coto a las conocidas coloquialmente, por su traducción del inglés, como "expediciones de pesca", impidiendo requerimientos abstractos o indiscriminados e imponiendo a la Administración un esfuerzo de motivación. Sin embargo, no debe bajarse la guardia. En nuestro Derecho Administrativo, la Administración goza de potestad de autotutela, lo que traslada al ciudadano la pesada carga de impugnar las decisiones a través de un verdadero peregrinaje, asumiendo un relevante coste económico, dilaciones extraordinarias y una enorme incertidumbre sobre el éxito de su defensa.

Nuestros tribunales ya han frenado estas investigaciones prospectivas en el ámbito de las entradas domiciliarias. La contundente sentencia del Tribunal Supremo núm. 1231/2020, de 1 de octubre, establece como línea roja que no cabe acceder al domicilio definido en el artículo 18.2 CE con un propósito meramente prospectivo o indeterminado. El Alto Tribunal subraya que la corazonada o presentimiento de la Administración (en ese caso por tributar el contribuyente por debajo de la media de su sector) es un dato que, por sí mismo, no basta para justificar la invasión de la intimidad en busca de pruebas que confirmen dicha sospecha.

Pero la realidad de estas investigaciones no se agota en los requerimientos a terceros o en los domicilios. El empleo de inteligencia artificial y del *software* para infiltrar identidades falsas en redes sociales (con el fin de identificar signos externos de riqueza) se asemeja peligrosamente a esas prácticas prohibidas. Constituyen una indagación genérica e inconcreta sobre personas que se presumen potencialmente defraudadoras, actuando al margen de cualquier procedimiento formal. Frente a la opacidad de estas herramientas de "minería de datos", resulta ineludible exigir una rigurosa transparencia algorítmica y garantizar la autodeterminación informativa del contribuyente. Esta crucial defensa frente a los sistemas automatizados de perfilado de los contribuyentes será objeto de un análisis más detallado en un apartado posterior de este mismo informe.

Aunque aún no contamos con jurisprudencia o doctrina constitucional firme sobre estas nuevas actuaciones tecnológicas, debemos permanecer en alerta. No podemos olvidar el precepto constitucional que impone límites al uso de la informática (y con mayor razón al de estas sofisticadas herramientas que el constituyente no podía prever). Todo ello con el fin irrenunciable de garantizar el honor, la intimidad personal y familiar, y el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos.

2.3.6. La limitación temporal de los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad

Cuando el Tribunal Constitucional (TC) declara que una norma creadora de un tributo es contraria a la Constitución, la consecuencia lógica y natural en Derecho debería ser que quienes lo afrontaron puedan recuperar lo indebidamente pagado. Sin embargo, en los

últimos años, la práctica de nuestro TC se ha deslizado hacia una peligrosa limitación temporal de los efectos de sus sentencias. Esta maniobra impide que los ciudadanos que soportaron la exacción inconstitucional recuperen las cuotas injustamente ingresadas, planteando serias dudas sobre su compatibilidad con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24.1 de la Constitución Española (CE).

Un caso especialmente ilustrativo es el de la sentencia 182/2021, de 26 de octubre, que fulminó la regulación de la base imponible de la plusvalía municipal (artículo 107 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales). El TC no se limitó a declarar la inconstitucionalidad de la norma, sino que introdujo de forma inusitada una cláusula restrictiva de los efectos de su sentencia que cercena los derechos de los contribuyentes.

La original tesis de las "situaciones consolidadas" y la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva

El artículo 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) establece con suma claridad que las sentencias relativas a la inconstitucionalidad de un precepto no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada. De este mandato se extraen dos conclusiones vitales para el Estado de Derecho:

- Es exclusivamente el legislador quien cuenta con la potestad de acotar los efectos de las sentencias del TC, habiendo limitado esta restricción a las situaciones de firmeza judicial.

- No existe habilitación legal alguna para que el TC limite los efectos de sus sentencias más allá de la estricta salvaguarda de la cosa juzgada.

A pesar de ello, la sentencia 182/2021 incidió en un concepto ya previamente acuñado por el Tribunal: las denominadas "situaciones consolidadas". Bajo esta figura, el TC consideró intangibles las liquidaciones que el día del pronunciamiento no hubieran sido impugnadas, así como las autoliquidaciones cuya rectificación no se hubiera solicitado antes de esa misma fecha.

Una jurisprudencia difícilmente conciliable con la seguridad jurídica

La referida limitación comenzó con la sentencia 45/1989 (sobre la tributación conjunta en el IRPF), donde el TC optó por proteger las situaciones administrativas firmes invocando el principio generador de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Desde entonces, la doctrina ha sido un péndulo de inseguridad: en numerosas "sentencias tributarias" (como las SSTC 179/1994, 185/1995 o 161/2012) ha limitado sus efectos, mientras que en muchas otras (SSTC 49/1995, 96/2002, 255/2004) no lo ha hecho, sin ofrecer jamás una explicación homogénea o satisfactoria de este trato desigual.

El efecto más perturbador de esta doctrina es la vulneración del acceso a la jurisdicción sin indefensión (art. 24.1 CE). En el caso de la plusvalía, muchos ciudadanos tenían sus plazos legales completamente vivos para recurrir o pedir rectificaciones. De esta forma, el TC cerró el acceso a la justicia mediante acciones que aún estaban vigentes. Al cerrar estas vías, el tribunal que debe salvaguardar la Constitución se sitúa, paradójicamente, extramuros del sistema constitucional que tiene encomendado defender.

Esta doctrina penaliza así al buen ciudadano. Como denunció el magistrado Arnaldo Alcubilla en su voto particular a la sentencia 11/2024, de 18 de enero, quienes pagaron de buena fe confiando en la ley se vieron privados de reclamar, mientras que quienes pleitearon —incluso por motivos ajenos a la inconstitucionalidad— sí se beneficiaron del contenido de la sentencia, generándose así una desigualdad injustificable.

A esto se suma una situación compleja desde un punto de vista procedimental: para exigir responsabilidad patrimonial al Estado legislador (art. 32.4 de la Ley 40/2015), el ciudadano necesita haber obtenido previamente una sentencia firme desestimatoria. Pero, ¿cómo va a lograr esa sentencia si el propio TC le impide impugnar la actuación administrativa mediante su cláusula limitativa?

El espejo europeo y la exigencia de rectificación

El TJUE también puede limitar los efectos temporales de sus sentencias, pero lo hace bajo dos requisitos acumulativos y excepcionales: la buena fe de los interesados y el riesgo de trastornos graves para el Estado miembro. Además, dicho tribunal ha dejado claro que las consecuencias financieras por sí solas jamás justifican limitar los efectos de un fallo. Esta previsibilidad permite al ciudadano europeo saber a qué atenerse, algo demasiado complejo en el enmarañado sistema español.

Es urgente que nuestro TC adopte criterios claros y previsibles al estilo del TJUE. La seguridad jurídica, tan invocada por el TC para blindar las arcas públicas, no puede convertirse en un valor absoluto que aplaste la legalidad y la justicia. Todo ciudadano que ha pagado un impuesto inconstitucional debería quedar indemne, en atención al principio constitucional de tutela judicial efectiva, salvo que medie sentencia con fuerza de cosa juzgada.

2.3.7. El régimen de actas vinculadas a delito y la vulneración de los principios de no autoinculpación y de presunción de inocencia

Desde la reforma de la Ley General Tributaria de 2015, cuando la Administración tributaria detecta durante una comprobación indicios de un posible delito contra la Hacienda Pública, procede efectuar una doble liquidación:

1. La correspondiente a los elementos vinculados a ese presunto delito: la denominada liquidación vinculada a delito o LVD.

2. La relativa al resto de conceptos regularizados.

Junto a ello, la Inspección elabora un informe en el que motiva los correspondientes indicios de actuación criminal y remite el expediente al Ministerio Fiscal o a la autoridad judicial competente.

A primera vista, la referida reforma puede parecer un mero ajuste procedimental. Sin embargo, en la práctica sitúa al contribuyente en un limbo jurídico. El obligado tributario deja de ser un mero inspeccionado para colocarse en una posición materialmente análoga a la de un investigado penal, pero sin contar con el blindaje de las garantías constitucionales propias de un proceso penal. Véanse las principales diferencias:

- En un procedimiento inspector: no se exige asistencia letrada y pesa sobre el contribuyente un estricto deber de colaboración (bajo amenaza de duras sanciones) que le obliga a aportar información, abrir sus dependencias y facilitar el acceso a sus dispositivos y archivos informáticos.

- En un proceso penal: rigen salvaguardas infranqueables como la notificación formal de la condición de investigado, la asistencia de abogado, el derecho a guardar silencio y a no autoincriminarse. Y lo que es especialmente importante: existe una supervisión jurisdiccional de actuaciones potencialmente lesivas de derechos fundamentales, especialmente en materia de registros, intervención de comunicaciones y acceso a dispositivos y aplicaciones electrónicas.

Surge así una pregunta clave: ¿en qué momento exacto una inspección ordinaria muta en una investigación penal?

La normativa tributaria no determina cuándo aparecen indicios suficientes de delito durante actuaciones inspectoras ni establece en qué momento preciso el contribuyente debe ser informado de que la inspección puede tener consecuencias penales. La inspección prosigue sin pausa, la fase judicial formalmente aún no existe y el contribuyente queda sumido en la incertidumbre y se hace una ineludible pregunta: *«¿Se me está inspeccionando administrativamente o se me está investigando penalmente?»*. Las actuaciones continúan sin advertencia del riesgo penal y sin merma de las prerrogativas de la Agencia Tributaria, que está facultada para liquidar anticipadamente una deuda que nace ya ejecutiva e irrecurrible en vía administrativa, aun cuando el procedimiento seguido haya incurrido en todo tipo de irregularidades que hayan causado indefensión al contribuyente.

A diferencia de otros países de nuestro entorno, no existe una tipificación reglada de tales indicios de delito fiscal. Pese a que elementos tales como el uso de facturación falsa, la existencia de cuentas en el extranjero o la concurrencia de tramas societarias son pautas evidentes, la decisión de remitir un expediente a la vía penal descansa en un amplísimo margen de discrecionalidad administrativa, que frecuentemente se basa en la superación de la cifra de 120.000 euros de cuota defraudada. Esta falta de predeterminación normativa genera una grave inseguridad jurídica, privando al ciudadano de sus derechos de defensa, exigibles por toda persona que es investigada por un delito.

¿Tiene la Administración tributaria competencias de investigación criminal?

Las diferencias entre el marco tributario y el penal son insalvables. Mientras el primero descansa en la coacción del deber de aportar datos, el segundo protege la presunción de inocencia y el derecho a no declarar contra uno mismo. Pese a ello, la LGT mantiene intactos los poderes inquisitivos de la Inspección aun cuando ya se atisban indicios de delito, sin activar de manera paralela las garantías penales.

Conviene formular el debate con rigor: **¿puede la Administración tributaria investigar delitos?** Dos cuestiones deben tenerse en cuenta al respecto:

- **Reserva de jurisdicción:** la Constitución Española encomienda la exclusividad de la potestad jurisdiccional y la instrucción penal a los jueces y magistrados (art. 117 CE), auxiliados por la policía judicial bajo su estricta dependencia (art. 126 CE).

- **El alcance de la LGT:** la ley dota a la Agencia tributaria de potestades de comprobación e investigación *tributaria*, no de investigación penal.

En la práctica, ciertas actuaciones de la Inspección (entradas y registros domiciliarios, interrogatorios a terceros o volcados masivos e indiscriminados de datos) rozan materialmente la investigación criminal sin disponer de un marco normativo con la calidad garantista exigible. La Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECr) no es de aplicación supletoria en el procedimiento tributario, y la LGT no está concebida para salvaguardar los derechos de un ciudadano materialmente imputado por delito fiscal.

Esta carencia normativa es tan evidente que la propia Asociación de Inspectores de Hacienda del Estado (IHE), en su XXXV Congreso (Salamanca, 2025), ha reclamado la creación de una verdadera "Policía Fiscal" dotada de las atribuciones de la policía judicial para asumir formalmente estas funciones. Resulta ciertamente insólito que el marco regulador esencial de un organismo con el poder de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) siga anclado en el artículo 103.Nueve de la Ley de Presupuestos de 1990, que la crea.

Ante este escenario, resulta plenamente legítimo que los contribuyentes afectados invoquen la existencia de una vía de hecho (art. 53.1 LJCA) frente a actuaciones administrativas invasivas desprovistas de competencia orgánica penal preestablecida, o reclamen en sede jurisdiccional la exclusión de la prueba ilícita obtenida con vulneración de derechos fundamentales (art. 11.1 LOPJ). Como ha recordado el Tribunal Constitucional (STC 85/2018), el conocimiento y la capacidad investigadora sobre hechos delictivos corresponden de forma exclusiva a la autoridad judicial, a la Fiscalía y a la policía judicial bajo su mando.

La quiebra del derecho a la no autoincriminación

Uno de los puntos más criticables radica en la obtención de pruebas que incriminen al propio administrado. Si existe el deber de colaborar bajo sanción, ¿hasta qué punto puede el Estado obligar a un ciudadano a fabricar la prueba de su propia condena penal?

A falta de una doctrina constitucional plenamente clarificadora (SSTC 18/2005 y 54/2015), la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha mantenido históricamente que el obligado no podía negarse a aportar documentación con trascendencia tributaria, si bien los elementos obtenidos coactivamente no debían emplearse en un posterior proceso punitivo (STS 70/2021). Esta distinción teórica resulta difícilmente sostenible en la práctica: pretender que la Administración ignore información que ya obra materialmente en su poder resulta algo ingenuo e ignora la unidad de acción del Estado, que no es un ente con dos cabezas, especialmente cuando el funcionario que tramita el expediente sancionador es el mismo que instruyó el de inspección.

Recientemente, el Alto Tribunal ha matizado su postura (SSTS 5648/2025 y 1605/2025), señalado que la documentación aportada podrá surtir efectos sancionadores siempre que tenga una "existencia independiente de la voluntad del obligado". Si bien la contabilidad o las facturas legalmente obligatorias encajan en este criterio, surge una duda capital: ¿pueden considerarse "pruebas independientes" de la voluntad del obligado los correos electrónicos, los mensajes privados, los contratos o los informes internos de *due diligence* recabados durante una inspección?

Desde este Observatorio sostenemos una postura firme: en el instante en que existan indicios razonables de delito fiscal, deben activarse de inmediato y en bloque las garantías de defensa (información formal del riesgo penal, asistencia letrada y derecho a guardar silencio sin represalias sancionadoras). Hasta que el legislador o la Administración no establezcan esta salvaguarda preventiva, la recomendación práctica ante requerimientos coactivos no es otra que atenderlos dejando constancia expresa de que se colabora bajo coerción y con expresa reserva frente a la autoincriminación.

Una posible condena del TEDH que sobrevuela sobre España

El mantenimiento de esta doctrina coactiva expone frontalmente a España al riesgo de una condena por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) por vulneración del artículo 6.1 (derecho a un proceso equitativo) y 6.2 (presunción de inocencia) del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

La jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo en materia tributaria sancionadora y penal es inequívoca:

- En asuntos de referencia como *Funke c. Francia* (1993), *J.B. c. Suiza* (2001) o *Chambaz c. Suiza* (2012), el TEDH ha reiterado que el derecho a guardar silencio y a no incriminarse protege al ciudadano de ser obligado, mediante multas o coerción administrativa, a suministrar documentos o datos susceptibles de ser empleados en su contra en un procedimiento de naturaleza punitiva.

- El Tribunal Europeo ha recordado que el derecho a no autoincriminarse es consustancial al concepto de juicio justo (art. 6 CEDH) y rige con idéntica exigencia desde el instante en que las actuaciones administrativas adquieren un matiz penal o sancionador, impidiendo que el Estado obtenga pruebas por la vía de la amenaza y la sanción.

Ignorar este estándar europeo en los procedimientos inspectores españoles de los que deriven LVD no solo desprotege al contribuyente, sino que aboca a nuestro sistema a un severo reproche jurisdiccional en el ámbito internacional.

Las sombras de inconstitucionalidad de la liquidación vinculada a delito

Como se ha comentado, el artículo 250 de la LGT autoriza a la Administración a dictar una liquidación que anticipa provisionalmente la cuota presuntamente defraudada antes de que exista pronunciamiento penal. Una vez admitida a trámite la denuncia o querella, la Administración tributaria abre el periodo voluntario de pago y activa la vía ejecutiva de cobro, salvo suspensión judicial condicionada a la aportación de fianza.

Se trata de una norma de dudosa constitucionalidad por los siguientes motivos:

1. **Cobro anticipado y desprovisto de control administrativo ordinario:** se exige una deuda punitiva antes de que el juez penal determine la culpabilidad, impidiendo que el contribuyente plantee recursos en vía económico-administrativa contra la liquidación o invoque defectos formales del procedimiento inspector.

2. **Riesgo de fallos contradictorios:** aunque la LVD no puede recurrirse en vía administrativa, los actos recaudatorios que de ella emanan (embargos, derivaciones

de responsabilidad, apremios) sí están sujetos a dicha revisión. ¿Cómo puede un tribunal económico-administrativo o contencioso-administrativo pronunciarse sobre la prescripción de un apremio si tiene vedado juzgar la validez de la LVD originaria? Dados los tiempos de la jurisdicción penal, especialmente en casos de tramas y fraudes internacionales, ¿en qué plazo y desde cuando prescribe el derecho de la administración a exigir la deuda vinculada a delito? ¡Quién sabe!

3. **Doble provisionalidad:** la LVD queda a expensas de lo que resuelva la sentencia penal definitiva (título real del delito) y de la liquidación administrativa paralela. Si los tiempos y procedimientos de revisión no están acompasados, la tutela judicial efectiva puede quedar vacía de contenido.

Aunque la Sala Segunda del Tribunal Supremo (SSTS 261/2025 y 277/2025) ha estimado que la falta de control contencioso de la LVD no vulnera la tutela judicial por quedar reservada la liquidación tributaria al enjuiciamiento penal, la realidad forense demuestra que los tribunales penales tienden a eludir el examen de las irregularidades administrativas (plazos, alcance o vicios de procedimiento). En consecuencia, el ciudadano queda inerme ante un acto administrativo que se ejecuta sin un control judicial pleno y efectivo. Queda aún pendiente de conocer la postura que adopte el Tribunal Supremo (ATS 644/2023) tras un auto que admite el recurso de casación sobre este asunto, de la que cabe esperar una reconsideración de esta doctrina.

Los interrogantes que suscitan las LVD son muchos. ¿Caben recargos ejecutivos respecto de una LVD impagada? ¿Prescribe el derecho a recaudar una LVD? ¿Qué efectos tendría una eventual anulación jurisdiccional de una LVD?¿Impediría la continuación de un proceso penal? Una norma que plantea tantos interrogantes no se compadece precisamente con el principio constitucional de seguridad jurídica.

Una frontera que el Estado de Derecho no puede cruzar

El combate contra el fraude fiscal es un objetivo de incuestionable legitimidad constitucional. Sin embargo, el fin no justifica la erosión de las libertades y garantías ciudadanas.

La actual regulación de las liquidaciones vinculadas a delito quiebra el equilibrio indispensable entre la eficacia recaudadora y el respeto a los derechos fundamentales. Mientras no se delimiten con nitidez las potestades de la Administración tributaria y persista una «zona gris» donde una inspección administrativa opere de facto como instrucción penal encubierta, seguirán bajo una inaceptable amenaza derechos fundamentales de los ciudadanos como la intimidad, la protección de datos, la tutela judicial efectiva, la prohibición de autoincriminación, la presunción de inocencia y, en definitiva, el derecho a un juicio justo contemplado por el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

2.3.8. Las medidas cautelares y la condena a España

El diseño de nuestro sistema fiscal permite que, junto al deudor principal de un impuesto, la Agencia Tributaria pueda exigir el pago a terceras personas o entidades. Esta figura, conocida como responsabilidad tributaria, puede ser solidaria (artículo 42 de la Ley General

Tributaria, LGT) para quienes colaboren en infracciones o en la ocultación de bienes, o subsidiaria (artículo 43 LGT) para supuestos como el de los administradores societarios, exigiendo en este último caso que el deudor principal sea declarado previamente insolvente o "fallido".

Como norma general y garantía básica, para exigir esta deuda al nuevo responsable es imprescindible tramitar un procedimiento formal (artículos 174 a 176 LGT) que culmine en un acto administrativo que declare dicha responsabilidad tras dar audiencia al afectado. Sin embargo, la ley esconde una prerrogativa de singular intensidad y peligro: el artículo 41.5 de la LGT permite a la Administración adoptar medidas cautelares (reguladas en el artículo 81 LGT) sobre el patrimonio del ciudadano antes incluso de que exista ese acto formal que lo declare responsable.

Esta habilitación legal permite a Hacienda actuar de forma anticipada, bloqueando bienes bajo la sospecha de que el cobro podría verse frustrado. Aunque se justifican como medidas instrumentales y provisionales, en la práctica aquellas operan como auténticas restricciones que impactan de lleno en el núcleo de los derechos constitucionales del ciudadano.

Derechos fundamentales bajo presión cautelar

El hecho de que un órgano administrativo pueda congelar el patrimonio de un ciudadano sin intervención judicial previa ni responsabilidad declarada genera una enorme tensión con los derechos fundamentales que vertebran nuestro Estado de Derecho:

- **El derecho a la tutela judicial efectiva y a un juicio justo:** el contribuyente debe tener garantizada no solo la vía para impugnar el embargo, sino la posibilidad real de suspenderlo para no sufrir indefensión (art. 24.1 CE). Resulta difícilmente aceptable la reforma introducida por la Ley 11/2021, que permite a Hacienda adoptar estas medidas cautelares incluso mientras se tramita una solicitud de suspensión del acto impugnado (art. 81.6 LGT). Como ha denunciado el Consejo de Estado, tal reforma normativa desnaturaliza la suspensión y debilita gravemente el derecho a la defensa del ciudadano. Esta preocupante deriva y el asedio a las garantías procesales ya han tenido severas consecuencias internacionales: en el reciente caso *Latorre Atance c. España,* el TEDH ha condenado al Reino de España en relación con la adopción de medidas cautelares, determinando que estas prácticas han vulnerado flagrantemente el derecho a un juicio justo previsto en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

- **La presunción de inocencia:** cuando estas medidas de bloqueo patrimonial se aplican para asegurar el cobro de sanciones tributarias que aún no son firmes (vía artículo 190.2 LGT), el ciudadano percibe inevitablemente la actuación del Estado como un castigo anticipado, generando un enorme conflicto con el principio de presunción de inocencia.

- **El derecho de propiedad (art. 33 CE):** embargar preventivamente cuentas o prohibir la disposición de inmuebles anula la capacidad del individuo para usar y disfrutar libremente de su patrimonio. La única justificación legal admisible es que la medida respete escrupulosamente la proporcionalidad y que jamás produzca "un perjuicio de difícil o imposible reparación" (art. 81.2 LGT).

- **La libertad de empresa (art. 38 CE):** en el ámbito empresarial, el daño trasciende lo económico. Cuando Hacienda notifica un embargo de créditos a los clientes o

proveedores de un contribuyente al que ni siquiera se le ha declarado aún responsable, el daño comercial y reputacional puede ser devastador. El test de proporcionalidad no puede limitarse a comparar cifras, sino que exige valorar el impacto en la viabilidad económica y la supervivencia de la empresa.

Los límites infranqueables frente al abuso de poder

Para evitar que esta potestad cautelar resulte desproporcionada, la jurisprudencia y la doctrina exigen el cumplimiento estricto de unos principios que operan como garantías irrenunciables:

- **Motivación exhaustiva:** el acuerdo cautelar no puede basarse en sospechas genéricas. Debe justificar detalladamente el origen de la medida, el riesgo real de frustración del cobro (analizando la conducta del sujeto y la facilidad de transmisión de sus bienes) y la proporcionalidad del embargo. Una motivación insuficiente genera indefensión y vulnera directamente la tutela judicial efectiva.

- **Cese ante la apariencia de buen derecho:** la medida cautelar debe decaer inmediatamente si pone en riesgo la defensa del ciudadano, especialmente cuando su recurso tiene apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) o el propio embargo frustra la finalidad de su defensa (*periculum in mora*).

- **Control temporal estricto:** el bloqueo no puede ser eterno. La ley fija una vigencia inicial de seis meses para las medidas cautelares, prorrogables excepcionalmente por otros seis meses mediante un acuerdo motivado. Tal y como ha confirmado el Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC), la caducidad de estos plazos es un elemento de control fundamental para el ciudadano.

En definitiva, las medidas cautelares no pueden operar de espaldas a la Constitución ni a los convenios internacionales de derechos humanos. La protección de la propiedad, la libertad de empresa, la tutela judicial y la presunción de inocencia exigen someter las decisiones de Hacienda a un riguroso escrutinio y control jurisdiccional, única vía para garantizar que el afán recaudatorio no termine devorando los derechos fundamentales del ciudadano.

2.3.9. La retroactividad de los criterios interpretativos

El ordenamiento tributario no solo se compone de leyes frías, sino que cobra vida cuando lo aplican los jueces, los tribunales y la propia doctrina administrativa, ya sea a través de la Dirección General de Tributos (DGT) al resolver consultas, o mediante la actuación directa de la Agencia Tributaria y los tribunales económico-administrativos. Este proceso de aplicación, que implica calificar e interpretar la norma, debe estar inexcusablemente blindado por la seguridad jurídica, una exigencia constitucional innegociable contenida en el artículo 9.3 de nuestra Norma Fundamental.

La dificultad para el contribuyente surge con la eficacia temporal de estas decisiones. Mientras que a las leyes se les exige un efecto prospectivo y se les aplica la regla de la irretroactividad, se suele argumentar que las resoluciones judiciales o administrativas sí pueden ser retroactivas bajo el pretexto de que tienen una naturaleza puramente "declarativa",

es decir, que no "crean" derecho, sino que se limitan a "aplicarlo". El verdadero problema se manifiesta cuando un tribunal o la Administración tributaria cambia repentinamente un criterio que venía manteniendo pacíficamente y lo hace, además, para empeorar la situación del ciudadano.

Los tribunales y la limitación retroactiva de derechos

En nuestro sistema jurídico de derecho civil continental, a diferencia de lo que ocurre en el modelo anglosajón, no existe una vinculación estricta al precedente judicial, por lo que los cambios de jurisprudencia son, en principio, válidos desde que se producen. Así lo ha avalado el Tribunal Constitucional (STC 16/2015, de 16 de febrero) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en casos como *Unédic c. Francia* en 2008 o *Atanasovski* en 2010), negando que el ciudadano tenga un "derecho adquirido" a una jurisprudencia inmutable.

Sin embargo, este enfoque resulta singularmente lesivo y desestabilizador cuando el Tribunal Supremo cambia su doctrina de forma desfavorable para el ciudadano y la aplica retroactivamente. Esta retroactividad no solo afecta al caso concreto, sino a todos los recursos pendientes sobre situaciones anteriores que no estén consolidadas por una sentencia firme. La indefensión es mayúscula cuando la nueva jurisprudencia impone nuevos requisitos, recorta plazos para reclamar o provoca la pérdida directa de derechos:

- Un caso flagrante ocurrió con la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de enero de 2023 (rec. núm. 2059/2020), que cambió sorpresivamente el criterio sobre cómo la forma de tributación de los intereses de demora que la propia Agencia Tributaria abona al ciudadano al devolverle ingresos indebidos, obligando a considerarlos como ganancia patrimonial en la base general del IRPF.

- Otro ejemplo de esta quiebra de la confianza legítima, con efectos retroactivos para el ciudadano, tuvo lugar con la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2013 (rec. n.º 557/2011). Esta resolución fijó un nuevo criterio jurisprudencial más restrictivo que dificultaba enormemente apreciar la caducidad de los procedimientos, al establecer que un mero intento de notificación fallido es suficiente para tener por cumplido el plazo máximo legal de resolución de la Administración.

Desde este Observatorio defendemos que un cambio de criterio más gravoso jamás debería aplicarse a pleitos iniciados bajo la vigencia de la interpretación anterior, y en ningún caso debería tener eficacia retroactiva cuando nos movemos en el ámbito de las potestades sancionadoras, las cuales no admiten retroactividad *in peius* (en perjuicio del ciudadano).

La quiebra de la confianza legítima en el caso Credit Suisse

La situación alcanza niveles de máxima gravedad cuando el cambio retroactivo no nace de los jueces, sino de la propia Dirección General de Tributos, excusándose en la necesidad de adaptarse a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

Un precedente preocupante para la seguridad jurídica fue sentado por la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2024 (caso *Credit Suisse*, recurso núm. 7664/2022). En ella, el Alto Tribunal legitimó que la Administración regularizara retroactivamente a los contribuyentes que realizaban gestión discrecional de carteras de inversiones, exigiéndoles un IVA que no habían repercutido porque confiaban en el criterio anterior de la propia

Administración, que propugnaba la exención del impuesto. El Supremo justificó este criterio retroactivo amparándose en una sentencia del TJUE (caso *Deutsche Bank*, de 19 de julio de 2012) y en el principio de primacía del Derecho de la Unión, facultando a Hacienda a revisar y liquidar periodos no prescritos.

Penalizar retroactivamente a un ciudadano que se limitó a seguir escrupulosamente las pautas oficiales de la Administración supone quebrantar la confianza legítima del obligado tributario. Este tipo de actuaciones generan aún más incertidumbre cuando el propio Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC) y la Audiencia Nacional (en su sentencia de 17 de abril de 2019) habían defendido previamente que un cambio de criterio administrativo obligaba de cara al futuro, pero exigía respetar inexcusablemente las decisiones que el ciudadano tomó en el pasado amparado en dicha confianza generada.

Creemos que ni siquiera la tan invocada primacía del Derecho europeo justifica esta postura. El propio TJUE, en su sentencia *Aviva* de 21 de septiembre de 2017 (asunto C-605/15), dejó claro que la obligación de los jueces nacionales de interpretar el derecho interno conforme a las directivas comunitarias encuentra su límite infranqueable en los principios generales del Derecho, muy específicamente en los de seguridad jurídica e irretroactividad.

En definitiva, un sistema tributario moderno y respetuoso con los principios básicos del Estado de Derecho no debería tolerar que la aplicación retroactiva de cambios doctrinales o jurisprudenciales vulnere las exigencias del artículo 9.3 de la Constitución. Proteger la confianza legítima exige, de forma urgente y sin ambages, limitar drásticamente estos casos de retroactividad perjudicial.

2.3.10. Las listas de deudores tributarios y las medidas ejemplarizantes *de facto*

Si la relación entre el Estado y el contribuyente debe basarse inexcusablemente en el respeto mutuo, la lealtad institucional y el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, entonces la introducción en nuestro ordenamiento jurídico de herramientas orientadas al señalamiento público supone una quiebra profunda y alarmante de este delicado equilibrio democrático. Pero lo cierto es que, en los últimos años, hemos asistido a una peligrosa transformación de las políticas de la Administración. Ya no basta con liquidar y, en su caso, sancionar las deudas tributarias a través de los cauces procedimentales legalmente establecidos y bajo el amparo de los tribunales. Ahora se ha extendido el uso del estigma y del descrédito como instrumento de presión lo que puede incluso llegar a provocar la muerte civil del ciudadano.

Las administraciones han importado e institucionalizado lo que la doctrina anglosajona denomina políticas de *naming and shaming* (nombrar y avergonzar), convirtiendo el reproche social en un arma recaudatoria. El exponente más evidente, agresivo y lesivo de esta deriva es la configuración legal de las listas de morosos o deudores tributarios, acompañadas en la práctica diaria por toda una constelación de medidas ejemplarizantes *de facto* que operan al margen de las garantías más elementales de nuestro Estado de Derecho.

Una herramienta punitiva disfrazada de transparencia

Esta tendencia punitiva no es, lamentablemente, exclusiva de nuestro país. Tras la crisis económica de 2008, un afán recaudatorio y moralizante recorrió el continente, llevando a

países como Reino Unido, Irlanda, Portugal, Grecia, Hungría, Bulgaria, Estonia, Rumanía o Eslovaquia a optar por la publicación de listas de deudores tributarios como medida disuasiva en la lucha contra el fraude fiscal. Esta estrategia se centraba, de forma deliberada y descarnada, en infligir un daño reputacional a aquellos contribuyentes que no cumplieran con sus obligaciones.

En España, la Ley 34/2015 introdujo el nuevo artículo 95bis en la Ley General Tributaria, que habilitaba a la Administración para acordar la publicación periódica de listados comprensivos de deudores a la Hacienda Pública. Originalmente, el umbral para someter al ciudadano a este escarnio público se fijó para aquellos sujetos con deudas o sanciones tributarias pendientes de ingreso superiores a un millón de euros, que no hubiesen sido pagadas transcurrido el plazo de ingreso en periodo voluntario. Lejos de moderar y reflexionar sobre el impacto de esta potestad, la posterior Ley 11/2021 redobló la agresividad de la medida: redujo el importe de las deudas publicables a 600.000 euros e incluyó en este listado de deudores a los responsables solidarios.

La justificación oficial esgrimida por el legislador se escudó en la transparencia, en la necesidad de publicidad activa y en el supuesto desarrollo de una auténtica conciencia cívico-tributaria. Sin embargo, el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), en un contundente dictamen emitido el 30 de septiembre de 2014, ya advirtió nítidamente de los enormes peligros de esta iniciativa legislativa. El órgano de gobierno de los jueces manifestó sus serias y fundadas dudas acerca de que esta publicidad resultara compatible con la legislación sobre protección de datos, así como con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El dictamen del CGPJ desnudó la verdadera naturaleza de la norma al hacer notar que, con esta iniciativa, no se perseguían realmente objetivos de eficacia administrativa o transparencia, sino el establecimiento de una suerte de sanción encubierta para aquellos contribuyentes que, habiendo incluso reconocido su deuda, no podían afrontarla en el periodo voluntario por falta de liquidez. Además, se denunció el inaceptable agravio comparativo y la asimetría moral derivados del distinto tratamiento otorgado a las propias Administraciones públicas morosas, a las que se excluía expresamente de la publicación a pesar de que, en no pocas ocasiones, habían contribuido de forma decisiva con sus impagos a la propia insolvencia de los contribuyentes a los que ahora se pretendía avergonzar. El CGPJ propuso finalmente la supresión de la medida al considerar que los perjuicios previsibles y la lesión de derechos eran inmensamente superiores a sus hipotéticos beneficios, consejo que fue ignorado por el legislador. También fue desoída la opinión del Consejo de Estado, que advirtió que la introducción de esta medida legislativa suponía una injerencia drástica en el derecho a la protección de datos de las personas físicas.

El choque frontal con los derechos fundamentales y la histórica condena del TEDH

Desde el primer momento, el mundo académico y los profesionales del Derecho nos planteamos en qué medida la publicación de estas listas negras podía atentar de forma irreversible contra el derecho fundamental al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, derechos amparados en el núcleo duro del artículo 18 de nuestra Constitución. En el marco del Derecho internacional, el respeto a la vida privada y familiar se encuentra solemnemente reconocido en el artículo 8 del CEDH y en el artículo 7 de la

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, estando además el derecho a la protección de datos garantizado por el artículo 8 de dicha Carta.

Si bien en un primer momento existió algo de incertidumbre jurisprudencial, el TEDH ha terminado censurando estas prácticas. En su trascendental sentencia dictada por la Gran Sala el 9 de marzo de 2023, en el asunto *L.B. c. Hungría* (demanda n.º 36345/16), el Tribunal de Estrasburgo ha sentado una doctrina que desautoriza el señalamiento institucional cuando se vulnera el principio de proporcionalidad. La Gran Sala resolvió que la publicación sistemática por parte de las autoridades húngaras en Internet de los datos personales de contribuyentes con deudas tributarias (incluyendo su nombre y domicilio), en una lista de "grandes deudores tributarios" vulneró el artículo 8 del CEDH, relativo al derecho al respeto de la vida privada y familiar.

Esta histórica resolución evidencia que los intereses recaudatorios del Estado no pueden soslayar los más básicos derechos humanos. No resulta procedente exponer los datos de los ciudadanos a un escrutinio universal sin una justificación estrictamente necesaria y proporcionada en una sociedad democrática, pues constituye una injerencia ilegítima que ninguna pretendida "conciencia cívica" puede justificar.

El Tribunal Supremo español matiza los requisitos de publicación de las listas de deudores tributarios

En el ámbito nacional, la aplicación del artículo 95 bis de la LGT por parte de la Administración tributaria alcanzó cotas excesivas, forzando a nuestros tribunales a intervenir como último dique de contención. Resultaba intolerable que se incluyera en dicha lista a contribuyentes que se encontraban discutiendo legítimamente sus liquidaciones en los tribunales, vulnerando así el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

El Tribunal Supremo, en sus Sentencias 50/2023 y 86/2023 (dictadas en enero de 2023), dilucidó si la inclusión de contribuyentes en estas listas podía vulnerar los derechos fundamentales al amparo del principio de proporcionalidad. El Alto Tribunal reprochó que la disposición normativa no reconociera ningún margen de apreciación ni ponderación a la Administración a la hora de decidir la inclusión de deudores, optando, por el contrario, por un automatismo inflexible. El Supremo sentó entonces una doctrina vital para la supervivencia del Estado de Derecho: solo cabe publicar en las listas de morosos aquellas deudas tributarias que hayan adquirido firmeza. Con ello se pretende evitar una manifiesta indefensión y la consumación de un perjuicio reputacional que resultaría irreparable si, *a posteriori*, el deudor lograra una resolución o sentencia favorable que anulara la deuda.

Poco después, en sus sentencias 130/2023 y 131/2023 (de 2 de febrero), el Supremo dio un paso más en la defensa de las garantías ciudadanas al concluir que las deudas tributarias derivadas de actas vinculadas a delito no pueden ser publicadas bajo ningún concepto hasta que no exista una sentencia penal condenatoria firme. Razonó el Tribunal que actuar de modo contrario colisionaría frontalmente con el principio de presunción de inocencia consagrado en el artículo 24.2 de la Constitución, evitando así que la Administración actuase como juez mediático de forma anticipada.

Las medidas ejemplarizantes de facto

El asedio reputacional al contribuyente no se agota, sin embargo, en las publicaciones oficiales del Boletín Oficial del Estado. Al abrigo de esta filosofía punitiva asistimos a la

proliferación de medidas ejemplarizantes *de facto*. Hablamos de las filtraciones a la prensa sobre inspecciones abiertas y de la mediatización de los registros domiciliarios, convertidos en un espectáculo orientado a proyectar una imagen de culpabilidad antes de que se pronuncie un juez.

La psicología conductual nos ofrece la explicación científica a la preocupante eficacia de este fenómeno. La denominada "heurística de la disponibilidad", extensamente estudiada por premios Nobel como Daniel Kahneman, demuestra que los seres humanos estiman la probabilidad de acaecimiento de un evento basándose en la facilidad con que sucesos similares acuden a su mente (utilizando el intuitivo y automático Sistema 1 de pensamiento). Así, la percepción social de que exista un fraude fiscal generalizado siempre será artificialmente mayor en la ciudadanía si recientemente ha sido expuesto un caso notorio de una empresa o una de celebridad acusada de defraudar al Fisco.

Los poderes públicos son conscientes de la existencia de este sesgo cognitivo. Se han venido incriminando a ciertos personajes famosos por la comisión de delitos fiscales, instrumentalizándolos como cabezas de turco a través de medidas ejemplarizantes destinadas a condicionar la conducta del resto de contribuyentes. La eficacia de esta estrategia del miedo es innegable desde el punto de vista estrictamente recaudatorio: un estudio académico realizado por Garz y Pagels concluyó que el aumento de la cobertura mediática de las causas judiciales tributarias en las que se veían inmersas personas célebres logró aumentar las regularizaciones fiscales voluntarias en Alemania en un 22,5%. Sin embargo, la eficiencia recaudatoria jamás puede justificar el uso de los ciudadanos como meros instrumentos para infundir pánico social, a costa de vulnerar el principio de dignidad de la persona (art. 10.1 CE).

2.3.11. La inteligencia artificial y el ecosistema de control automatizado frente a los derechos constitucionales de los contribuyentes

A medida que avanzamos en este año 2026, y pese a que la Agencia Tributaria hace reiterada gala de su supuesta transparencia algorítmica y de un inquebrantable compromiso ético en su documento institucional "Estrategia de la Agencia Tributaria", en el que se minimiza el impacto real de las herramientas de Inteligencia Artificial (IA) a disposición de Hacienda, la cruda realidad de los hechos parece corroborar exactamente lo contrario. Lejos del relato oficial, la Administración tributaria parece haber iniciado un camino para transmutarse en una maquinaria de vigilancia omnipresente, a través del uso de tecnologías invasivas de los derechos más esenciales de los ciudadanos.

El despliegue operativo de la IA en el seno de nuestras instituciones fiscales trasciende la mera tecnificación procedimental que hasta ahora se amparaba en la actuación administrativa automatizada. Durante años, la digitalización se sustentó en sistemas basados en reglas predefinidas y fuertemente anclados en el artículo 41 de la Ley 40/2015, así como en los artículos 96 de la Ley General Tributaria (LGT) y 85 del Reglamento General de las Actuaciones y los Procedimientos de Gestión e Inspección Tributaria (RGAT). Sin embargo, hoy asistimos al culmen de un dramático cambio de paradigma y a una auténtica mutación de la relación jurídico-tributaria.

No nos encontramos ante un simple avance instrumental comparable al paso de la máquina de escribir al ordenador, o del expediente en papel al formato electrónico, donde la naturaleza del procedimiento, con sus innegables luces y sombras, permanecía intacta. Lo que la IA provoca es una alteración radical de la propia estructura del sistema fiscal. En este nuevo escenario, el Estado utiliza el *Big Data* y la IA no como instrumentos de servicio público, sino para predecir, perfilar, vigilar y castigar al ciudadano antes, incluso, de que este sea consciente de haber cometido una supuesta infracción.

En la dogmática clásica de nuestro Estado de Derecho, la relación jurídico-tributaria se concebía como un vínculo bilateral vertical entre dos sujetos de derecho, sometido siempre al rigor inquebrantable del principio de legalidad y estructurado sobre un cauce procedimental garantista. La irrupción de la IA predictiva y no auditada dinamita estos cimientos tradicionales por cuatro motivos fundamentales:

- **La reificación del contribuyente**, que es despojado de su condición de "sujeto dialéctico" con voz, voluntad y derechos, para ser degradado a un mero "objeto datificado".
- **La subversión epistemológica**, pasando del "silogismo causal" tradicional fundamentado en pruebas tangibles, a la abstracta "inferencia probabilística" fundamentada en algoritmos inescrutables.
- **La suplantación material de las fuentes del Derecho**, donde el determinismo decisional que marcan los Sistemas de Inteligencia Artificial (SIA) sustituye *de facto* a la norma legal.
- **La eliminación de la dialéctica procedimental** en la defensa de los derechos de los obligados tributarios.

La actual arquitectura de control punitivo se sostiene sobre inmensas macroestructuras de *Big Data* (como el conocido repositorio Zújar), sistemas de perfilado predictivo y "*scoring"* de riesgos (cuyos nombres en clave, como ALPHA, HERMES y MIDAS, evocan una superioridad inalcanzable), análisis de grafos complejos (NIDEL y TESEO), herramientas de IA forense (como Pathfinder) y *software* prospectivo de minería de datos de fuentes abiertas (sistemas OSINT como RIFA y otros de reciente contratación). Todos ellos se fundamentan en modelos inferenciales probabilísticos de *machine learning* y *deep learning* que operan en la más absoluta opacidad.

Esta profunda dislocación del entorno digital obliga a la sociedad civil a reexaminar de raíz cómo se ejercen y protegen los derechos frente al poder del Estado. Los gravísimos problemas derivados de la opacidad de los modelos predictivos o de las decisiones automatizadas no representan meras incidencias técnicas que puedan ser subsanadas; trastocan de plano las condiciones materiales en las que históricamente se garantizaba la privacidad, la igualdad, la tutela judicial efectiva, la interdicción de la arbitrariedad y el derecho a una buena administración.

La deshumanización del ciudadano

La dignidad humana, solemnemente consagrada en el artículo 10.1 de nuestra Constitución (CE) y en el artículo 1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

(CDFUE), actúa como el fundamento último del orden político y como límite imperativo absoluto frente a la mera y fría eficiencia administrativa que persigue el artículo 103 de la CE. La irrupción de los sistemas de inteligencia artificial genera tensiones directas e insoportables sobre este pilar fundamental.

Nos enfrentamos a un gravísimo peligro de deshumanización y cosificación del individuo. La gestión masiva a través de modelos de riesgo estandarizados puede acabar reduciendo al contribuyente a un simple vector abstracto de datos. Las respuestas automatizadas ante situaciones vitales complejas, que ignoran deliberadamente el contexto individual o las legítimas alegaciones específicas, destruyen por completo la dimensión relacional de la Administración, y pueden acabar generando un profundo sentimiento de impotencia en el ciudadano.

De la mano de esta explotación sistemática del dato puede acabar surgiendo la estigmatización algorítmica. Sistemas de perfilado como HERMES o HERACLES asignan etiquetas de "alto riesgo" basándose en correlaciones estadísticas completamente opacas (como el código postal de residencia, el sector de actividad o la nacionalidad inferida). Someter al ciudadano a escrutinios inspectores reiterados simplemente por pertenecer a un "clúster" algorítmico, sin que medie una conducta ilícita demostrable, vulnera su dignidad al presuponerlo de antemano como inherentemente sospechoso, lo que entra en directa contradicción con su derecho a la presunción de inocencia.

La quiebra del entorno virtual, la invasión del domicilio y la condena del TEDH

La obtención masiva de información a través de herramientas de tratamiento automatizado puede romper el viejo paradigma de la "trascendencia tributaria" para adentrarse, sin límite legal alguno, en la reconstrucción inferencial de la intimidad y la vida privada (amparadas férreamente en el art. 18.1 CE y el art. 7 CDFUE). Dentro de este contexto la Administración invade, *de facto,* múltiples estratos vitales de la ciudadanía:

- **En un grado mínimo de intimidad**, padecemos la vigilancia constante mediante *software* OSINT y potentes herramientas de *web scraping* como RIFA, que superan ampliamente la mera observación pública para analizar cualitativamente, y en la más absoluta sombra, la vida, rutinas y aficiones del contribuyente.

- **En un grado medio de invasión**, la IA agrega datos masivos para perseguir, por ejemplo, a los supuestos "falsos no residentes". Así, se utilizan sistemas como MIDAS para cruzar el uso de tarjetas *offshore*, los consumos energéticos de suministros, los itinerarios de viaje o, incluso, la escolarización de los menores. Esto otorga a la inteligencia artificial el poder de deducir el "centro de intereses vitales" y las dinámicas familiares más íntimas del obligado tributario. Aún más distópico resulta el documentado uso de licitaciones públicas para la creación de "avatares" (perfiles falsos) encargados de monitorizar sigilosamente cientos de miles de cuentas en redes sociales y plataformas (incluyendo espacios de contenido explícito como *OnlyFans* o *Patreon*), empleando herramientas *speech to text* para inferir "estilos de vida" o "patrones de comportamiento".

- **La vulneración máxima** deviene del empleo indiscriminado de *software* de informática forense (como Cellebrite Pathfinder, Nuix o Magnet AXIOM) en los registros domiciliarios. Durante estas actuaciones, la Inspección y las unidades de auditoría informática (UAI) ejecutan "copias espejo" lógicas y absolutas de todos los dispositivos tecnológicos

del ciudadano, posponiendo el cribado y el expurgo a sus propias dependencias. Allí, la IA forense indexa, sin filtro judicial previo, la totalidad del acervo vital, íntimo y profesional de la persona. Esta peligrosa praxis invierte las garantías constitucionales elementales y plantea profundísimas dudas sobre su cobertura legal, evidenciadas en recientes sentencias de nuestro Tribunal Supremo (SSTS 1207/2023 y 1122/2024) relativas a la protección del "entorno virtual" del ciudadano, como un espacio protegido constitucionalmente. Sin embargo, la clásica doctrina garantista de "separar antes de incautar" podría quedar irremediablemente obsoleta ante la expansiva capacidad de inferencia de estos SIA y su habilidad técnica para interrelacionarse instantáneamente con las inmensas bases de datos históricas de la Agencia Tributaria.

Frente a esta intromisión ilimitada, la jurisprudencia del TEDH se yergue como un faro de advertencia insoslayable. El Tribunal de Estrasburgo ha sancionado de forma implacable las incursiones fiscales carentes de salvaguardas legales. En el reciente asunto *Agrisud 2014 S.R.L. Semplificata y otros c. Italia* (2025), el TEDH dictaminó que las inspecciones fiscales de locales, cuando la legislación nacional otorga a la Administración una "discrecionalidad ilimitada" y carece de revisión judicial independiente, constituyen una flagrante violación del Artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (derecho al respeto del domicilio y la correspondencia). En el mismo sentido garantista, la sentencia de la Gran Sala en *Italgomme Pneumatici S.r.l. y otros c. Italia* (2025) condenó las inspecciones agresivas de la Policía de Hacienda, argumentando que la normativa carecía de la exigible "calidad de la ley", al permitir accesos indiscriminados sin motivación ni sospechas razonables, proclamando así la existencia de un problema sistémico de vulneración de derechos. Asimismo, el caso *Ravon c. Francia* (2008) evidenció tempranamente que la imposibilidad de que un tribunal examine posteriormente los elementos de hecho que fundamentaron un registro fiscal vulnera el Artículo 6.1 del CEDH (derecho a un juicio justo) al privar al ciudadano de un control judicial efectivo. Por último, el caso *A c. Noruega* (2009) nos recuerda que la exposición o tratamiento de datos que identifiquen a un ciudadano, generando exclusión social y daño psicológico, representa una gravísima vulneración del derecho a la privacidad (Artículo 8 CEDH), que no puede justificarse bajo un ambiguo interés público.

El choque con el derecho a la no autoincriminación y las expediciones de pesca algorítmicas

El paradigma de explotación del *big data* en la AEAT colisiona estructuralmente con el derecho fundamental a la protección de datos personales (art. 18.4 CE y art. 8 CDFUE) y con la ya consolidada doctrina de nuestro Tribunal Constitucional (SSTC 292/2000 y 76/2019) sobre la ineludible exigencia de "garantías adecuadas". La acumulación incesante y masiva de datos heterogéneos en el repositorio Zújar para entrenar oscuros algoritmos predictivos genera un grave y constante riesgo de desviación de la finalidad, y choca directamente con el principio de minimización de datos (arts. 5.1.b y 5.1.c del RGPD). Todo ello sumido en la más absoluta opacidad institucional hacia los ciudadanos.

En el ámbito de los sistemas OSINT de rastreo, las llamadas *expediciones de pesca* se realizan a espaldas del interesado y carecen de una base legal explícita y taxativa, incumpliendo flagrantemente el principio de licitud consagrado en el artículo 6 del RGPD. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en sentencias históricas como *Tele2/Watson*, *La Quadrature du Net* y, muy especialmente, en el reciente asunto tributario *SIA "SS"* (C-175/20), ha censurado de forma terminante y reiterada la recopilación de datos

indiferenciada, masiva y carente de garantías legales explícitas. La naturaleza inescrutable de estas decisiones algorítmicas neutraliza de raíz el ejercicio material de los derechos de defensa, replicando exactamente las actuaciones opacas que condujeron a la justicia neerlandesa a anular por completo su sistema algorítmico estatal en el conocido escándalo del software *SyRI*.

La discriminación automatizada y la inversión de la carga de la prueba

El mandato constitucional de la igualdad y la no discriminación (arts. 14 CE y 21 CDFUE) exige, como premisa básica de convivencia, tratar igual a los iguales. Sin embargo, los sistemas basados en *machine learning* que la Administración opera sin ningún tipo de auditoría ni control externo efectivo están inherentemente predispuestos a perpetuar, escalar y cronificar sesgos discriminatorios. Sistemas entrenados que se nutren del repositorio histórico de Zújar (como el temido HERMES) pueden asumir de forma permanente comportamientos históricos, y automatizar comportamientos inspectores basados en prejuicios del pasado que conciernen a ciertos sectores económicos o tamaños de empresa.

Especial gravedad reviste el riesgo latente de la discriminación indirecta: el uso algorítmico de variables aparentemente neutras (*proxies*), como códigos postales, tipos de dispositivos o pautas de consumo, puede ocultar en la sombra perfilados altamente discriminatorios por origen nacional, étnico o socioeconómico (como evidenciaron trágicamente escándalos como el software COMPAS en EE. UU. o el terrible caso *Toeslagenaffaire* en Holanda, que arruinó la vida de miles de familias inocentes, acusadas indebidamente de cometer fraude). Esta amenaza se maximiza exponencialmente en el análisis OSINT de perfiles "deslocalizados", donde inferir el "estilo de vida" de una persona está inevitablemente sujeto a profundos apriorismos, clasismos y sesgos culturales. A pesar de que la Ley 15/2022 impone legalmente la minimización de sesgos e invierte la carga de la prueba ante indicios de discriminación, la actual y blindada opacidad de los algoritmos de la AEAT convierte este vital mecanismo de defensa en inoperante, sumiendo al ciudadano en la más absoluta indefensión.

Esta indefensión algorítmica aniquila por completo el principio constitucional a la tutela judicial efectiva. Cuando los actos administrativos desfavorables (como el inicio de una gravosa comprobación) emanan de la "caja negra" inescrutable de SIA como HERMES o NIDEL, la ininteligibilidad del modelo imposibilita articular una prueba técnica en contrario y ejercer la necesaria contradicción procesal. La Administración algorítmica puede acabar operando bajo una premisa dogmática y letal: "como el dato estadístico infiere que hay una discrepancia o una anomalía en tu patrón, la negligencia, la ocultación o el dolo se dan por sentados".

Esta opacidad subvierte desde la raíz la presunción de inocencia e impone una auténtica prueba diabólica, forzando inconstitucionalmente al contribuyente a demostrar un hecho negativo (la "ausencia de riesgo" o la inexistencia de dolo o negligencia en la actuación) frente a la deducción fría y ciega de una máquina. La asimetría de poder es hoy demasiado amplia. El Estado tiene a su entera disposición la todopoderosa inteligencia artificial y la infinitud del dato cruzado. Si no se pone remedio a tiempo, el ciudadano, aislado, puede acabar completamente indefenso.

Por otra parte, como ya estableció el TEDH en el célebre e histórico caso *Engel y otros c. Países Bajos* (1976) al definir la "autonomía" de la noción de infracción penal, los Estados no pueden

clasificar arbitrariamente las sanciones y procedimientos para evitar otorgar las debidas garantías del Artículo 6 del CEDH a los ciudadanos. Del mismo modo, la Administración tributaria española no puede parapetarse falazmente en excusas sobre procedimientos "informales" o "actuaciones previas" algorítmicas de selección para eludir el control y la tutela judicial. Si el ciudadano no es capaz de comprender los pesos y variables del SIA, se vacía de contenido material el derecho a una decisión administrativa debidamente motivada (arts. 103 LGT y 35 LPAC). Fórmulas argumentativas genéricas y vacuas empleadas a diario, como referirse a "criterios objetivos de riesgo", resultan inaceptables y nulas cuando la verdadera lógica decisional de la máquina se mantiene inescrutable.

La reciente Sentencia del Tribunal Supremo 3826/2025, de 11 de septiembre (el aclamado asunto BOSCO), se ha erigido como un pronunciamiento de capital importancia para la supervivencia de nuestro ordenamiento jurídico. El Alto Tribunal ha establecido de forma concluyente y tajante que, en las decisiones automatizadas, la motivación de la decisión administrativa reside en el diseño de los parámetros que determinan el código fuente del software correspondiente. Esta doctrina deslegitima de raíz la recurrente, opaca y cómoda práctica de la Agencia Tributaria de ampararse en el artículo 170.7 del RGAT (sobre el supuesto carácter reservado de los planes de control y medios informáticos), para no revelar jamás el funcionamiento interno de sus programas predictivos. Al amparo de nuestro Tribunal Supremo, denegar el acceso a la lógica de los SIA es un ocultamiento deliberado de la motivación del acto, un fraude que quiebra frontalmente el mandato del artículo 24 de la CE y que justifica su ineludible nulidad de pleno derecho.

El desafortunado proyecto de Ley Orgánica para el buen uso y la gobernanza de la IA (PLOIA) y la respuesta de la AEDAF

Lejos de asumir la jurisprudencia del Supremo y corregir este profundo déficit regulatorio, el asedio a las garantías ciudadanas pretendió institucionalizarse y blindarse definitivamente mediante el PLOIA, de 12 de junio de 2026. En un ataque frontal al derecho a la defensa, su Disposición Final Primera pretendía modificar el artículo 116 de la LGT para otorgar, por Ley, un carácter reservado y absoluto a "cualesquiera sistemas [...] de inteligencia artificial", prohibiendo expresamente poner de manifiesto su lógica tanto a los contribuyentes afectados como a los mismísimos "órganos ajenos a la aplicación de los tributos".

Esta redacción parecía querer consagrar un espacio de inmunidad administrativa que repugna a la Constitución. Expulsar a los jueces, a los tribunales y a las autoridades independientes del necesario escrutinio algorítmico heriría de muerte el principio de exclusividad jurisdiccional (art. 117.3 CE) y quebrantaría por completo el principio de tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Condicionar el secreto institucional a la excusa abstracta de que su publicación comprometa "la eficacia de las actuaciones" es una cesión en blanco del legislador que defrauda la reserva de ley (art. 53.1 CE) y ampara la más absoluta arbitrariedad (art. 9.3 CE).

Esta arquitectura opaca diseñada a medida por el ejecutivo se perfeccionaba en el artículo 12 del PLOIA. Dicho artículo creaba un aparente "inventario de sistemas de IA", pero ceñía la obligación de inscribir y publicitar los sistemas exclusivamente a aquellos que intervinieran formalmente en un "procedimiento administrativo". Este precepto permitiría a la Agencia Tributaria mantener sus potentes sistemas predictivos y de perfilado masivo en la más

absoluta oscuridad, escudándose en que dichos algoritmos operan silenciosamente en oscuras fases de "actuaciones previas", antes de incoar procedimiento alguno.

Como se ha denunciado desde la academia, la introducción de esta modificación supondría un atropello democrático sin precedentes. El blindaje del algoritmo tributario se fraguó hurtando el preceptivo trámite de audiencia pública a la sociedad civil. Mientras el trámite de consulta pública se cerraba en marzo de 2025 sobre un texto inofensivo que no alteraba ni mencionaba la LGT, la Administración introdujo la modificación de opacidad subrepticiamente, en el tiempo de descuento.

Esta maniobra impidió que los órganos consultivos del Estado evaluaran el texto definitivo en sus dictámenes preceptivos. No obstante, los duros dictámenes emitidos sobre el proyecto original ya dejaban un rastro evidente de advertencias estructurales que dinamitaría la pretendida reforma:

- El Pleno del CGPJ (25 de marzo de 2026) alertó contundentemente sobre la prueba diabólica a la que se aboca al ciudadano y exigió que la garantía jurisdiccional sobre estos sistemas sea estructural, no accesoria.
- La Abogacía General del Estado (29 de diciembre de 2025) recordó el ineludible imperativo de ponderación judicial caso por caso derivado del asunto BOSCO del Tribunal Supremo.
- La Agencia Española de Protección de Datos (23 de febrero de 2026) reclamó la ineludible supervisión humana y la transparencia algorítmica como pilares centrales.
- Y el Consejo de Estado (13 de mayo de 2026) advirtió severamente de que cualquier limitación del núcleo esencial de un derecho fundamental procesal exige rango de Ley Orgánica.

Desoyendo a todas las instituciones garantes del Estado de Derecho, el Ministerio introdujo esta restricción de los derechos fundamentales, atribuyéndole el rango de una simple ley ordinaria (en su Disposición Final Quinta), vulnerando así flagrantemente el artículo 26.6 de la Ley 50/1997 del Gobierno, que obliga a retrotraer actuaciones si se introducen alteraciones sustanciales que restringen derechos a espaldas del debate público.

Frente a la pretensión de la Administración Tributaria de operar en un espacio de inmunidad y opacidad, este Observatorio no ha permanecido impasible. La Asociación Española de Asesores Fiscales (AEDAF) presentó en el pasado mes de julio, ante nuestros grupos parlamentarios, un exhaustivo paquete de enmiendas al Proyecto de Ley Orgánica (PLOIA) con el firme objetivo de restablecer el equilibrio constitucional, proteger al contribuyente y avanzar hacia un marco de transparencia algorítmica real.

El fin no justifica el algoritmo

El exhaustivo escrutinio normativo, procedimental y jurisprudencial estructurado a lo largo de este informe constata una realidad insoslayable: la pretendida modernización administrativa ha roto las costuras de nuestro ordenamiento garantista. Sustituir la presunción constitucional de legalidad y el raciocinio humano por un dogma tecnológico

de infalibilidad algorítmica no auditada resulta incompatible con un verdadero Estado de Derecho.

Nadie en la sociedad civil cuestiona que la debida eficacia recaudatoria, la mejora operativa de los servicios públicos y la proscripción firme del fraude fiscal constituyen fines constitucionales de primer orden (arts. 31.1 y 103.1 de la CE). Sin embargo, en una democracia consolidada, el fin nunca puede justificar los medios si estos implican una abdicación incondicional, sistémica y silenciosa de las garantías constitucionales. La máxima eficiencia tecnológica y la maximización del riesgo detectado por la máquina no pueden erigirse jamás en una patente de corso autoritaria ni en una eximente para eludir el pleno sometimiento de la Administración a la Ley y al Derecho.

Frente al blindaje normativo, opaco e inconstitucional que proponía el proyecto gubernamental del PLOIA, resulta imperativa la advertencia de que una Ley Orgánica verdaderamente garantista debería hacer justo lo contrario: reconocer, amparar y ensalzar expresamente el inalienable derecho del contribuyente a una explicación significativa, inteligible y humana, cuando un gélido sistema automatizado haya influido decisivamente en su caso.

Solo promulgando un marco normativo transparente y radicalmente garantista, lograremos evitar que nuestro contrato social se rompa de manera definitiva. Es nuestro deber ineludible asegurar que la tecnología y la inteligencia artificial operen exclusivamente como instrumentos legítimos de un Estado de Derecho al servicio del ciudadano, y no como un omnipotente controlador digital, a expensas de las más sagradas libertades y garantías del contribuyente.

Es famosa la frase del Conde de Romanones, gran exponente del caciquismo a principios del siglo XX: “hagan ustedes las leyes y déjenme a mí los reglamentos.” Si hoy viviera, probablemente reformularía su adagio: “hagan ustedes las leyes y los reglamentos, y déjenme a mí los algoritmos”.

2.4. La conciencia cívico-tributaria: de la coerción a la confianza institucional

2.4.1. La “fatiga tributaria” y la erosión del pacto social

En el actual contexto socioeconómico e institucional de España, el debate sobre el nivel de cumplimiento tributario no puede ni debe abordarse de espaldas al sentir cotidiano de la ciudadanía. Hoy en día, el obligado tributario se ve sometido a una elevada presión fiscal y parafiscal que sitúa el esfuerzo contributivo del país en máximos históricos. Esta realidad ha engendrado lo que podemos denominar “fatiga tributaria”, producto de una carga impositiva que, a menudo, no se ve reflejada en una mejora equivalente (o, al menos, percibida) de los servicios públicos. Esta fatiga se transforma con facilidad en franca indignación cuando choca frontalmente con la actualidad mediática, los casos de corrupción, el despilfarro o la incapacidad para resolver satisfactoriamente las situaciones de crisis.

Cuando el ciudadano percibe que los recursos son gestionados con ineficiencia o ineficacia, el pacto social se resiente.

Es en esta compleja encrucijada donde resulta fundamental analizar qué es lo que impulsa realmente al contribuyente a cumplir sus obligaciones tributarias de manera voluntaria. Es decir, qué conforma su conciencia cívico-tributaria.

2.4.2. Conducta, Derecho y el agotamiento del modelo coercitivo

Comprender qué motiva las decisiones del ciudadano exige alzar la mirada más allá del mero texto cristalizado en el Boletín Oficial del Estado. El cumplimiento tributario depende de manera directa de las variables que afectan a la percepción ciudadana respecto a la existencia de un sistema fiscal equitativo.

Desde luego, en un Estado moderno debe realizarse un especial esfuerzo por que el sistema de enseñanza ayude a los ciudadanos a adquirir una sana conciencia cívico-tributaria, a partir del conocimiento de la necesidad de financiación de un gasto público aplicado con eficiencia. Ha de tratarse de una formación desideologizada y que evite el conformismo con el sistema tributario cuando éste no responda a su más adecuada conformación y aplicación.

El punto de partida para este análisis debe centrarse en la reacción o respuesta de los obligados tributarios. Frente al mandato normativo, la decisión del contribuyente de acatar o impugnar una liquidación es el resultado de una secuencia de procesos mentales donde operan mecanismos como los “sesgos cognitivos” o “heurísticas”. La elección final del ciudadano sobre su cumplimiento no emana solo de la ley, sino que estará fuertemente condicionada por variables extrajurídicas, sus experiencias pasadas y sus respuestas automáticas en el plano emocional.

Históricamente, la comprensión del fraude fiscal se ha cimentado sobre el modelo económico neoclásico de la utilidad esperada, bajo el cual el contribuyente es concebido como un *homo economicus* estrictamente racional. Bajo este paradigma, el ciudadano decidiría evadir impuestos tras sopesar únicamente el lucro del fraude frente a la probabilidad de detección y la magnitud de la correspondiente sanción. Sin embargo, la evidencia científica ha demostrado la insuficiencia de este modelo. Si el cumplimiento fuera estrictamente racional, los niveles de fraude serían posiblemente muy superiores. El hecho de que la inmensa mayoría de los ciudadanos cumpla voluntariamente revela que el “acto de tributar” está mediado por normas sociales, emociones y, de manera insoslayable, por la denominada “moral tributaria”.

Esta moral tributaria no es un atributo estático, sino una motivación intrínseca para cooperar (más allá de las medidas coercitivas) que fluctúa según la evaluación subjetiva que el individuo hace sobre la equidad y justicia del ecosistema tributario. El contribuyente vive un conflicto entre el deseo de maximizar su beneficio y la necesidad de mantener un autoconcepto moral positivo. Cuando el sistema es percibido como opaco o injusto, la mente recurre a la “racionalización” para resolver esta disonancia cognitiva, justificando así su incumplimiento como un acto de “compensación” frente a un Estado que ha quebrado el mínimo ético exigible.

2.4.3. La complejidad de la justicia tributaria en abstracto y su tensión con los derechos fundamentales del ciudadano

La búsqueda de una justicia tributaria objetiva y universal en nuestro ordenamiento choca con obstáculos casi insalvables, Algunos autores, como Kelsen, la consideran un "ideal irracional". A pesar de que la Constitución Española proclama en su artículo 31 que todos contribuirán mediante un sistema tributario "justo", la determinación de qué es lo justo, qué es lo "suyo de cada uno", resulta extremadamente compleja.

Quienes claman por una justicia tributaria en abstracto suelen ignorar las posibles consecuencias económicas de los impuestos y la causa final que debería justificarlos.

Resulta complicado hablar de un sistema tributario justo sin evaluar rigurosamente la vertiente del gasto. El destino de nuestros impuestos debe regirse por los principios de eficacia, eficiencia y conveniencia. Sin embargo, diversos estudios internacionales ubican sistemáticamente a España por debajo de la media de los países de la OCDE en cuanto a desempeño y eficiencia de su sector público. En consecuencia, puede ser infructuoso exigir una moral tributaria intachable al ciudadano mientras la Administración carece, en ocasiones, de mecanismos rigurosos de evaluación de políticas públicas, o cuando a veces los poderes públicos no predican con el ejemplo.

Por otra parte, el problema de exigir una justicia tributaria en abstracto radica en que, cada cual, tiene su propio concepto de justicia, basado en su particular cosmovisión ética. Y al amparo de tal cosmovisión subjetiva, pueden acabar aprobándose normas, o aplicándose el Derecho, en detrimento de los derechos fundamentales de los contribuyentes reconocidos en nuestra Constitución y en aquellas cartas supranacionales que consagran los derechos fundamentales del ciudadano. Tales derechos son los que integran la justicia tributaria en concreto. Y, por tanto, los que deberían ser siempre observados a la hora de crear y aplicar el Derecho.

2.4.4. La necesaria confianza en el sistema

Llegamos así al núcleo del problema: es material y psicológicamente complicado que exista un deseo genuino en el contribuyente de cumplir voluntariamente con sus obligaciones, cuando el sistema no se percibe como equitativo y digno de confianza. La Secretaría General de la OCDE ha establecido claramente que la moralidad tributaria se cimenta, fundamentalmente, en la confianza en el sistema, la educación tributaria y la psicología conductual.

La OCDE concluye que, mientras más equitativo y recíproco sea el sistema, mayor será la conciencia cívico-tributaria. Un enfoque de servicio y asistencia ciudadana aumenta la confianza en las autoridades y mejora el cumplimiento. Lamentablemente, no parece que el sistema tributario español haya evolucionado hacia esta orientación amable. Por el contrario, se ha instalado una progresiva cultura represiva centrada exclusivamente en la lucha contra el fraude, donde se trata al contribuyente como un súbdito bajo sospecha permanente, en lugar de como a un ciudadano.

Para que florezca la confianza, la sociedad debe percibir que la Administración Pública sirve con total objetividad a los intereses generales y con pleno sometimiento a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE). Esta percepción de objetividad se resiente en cierta medida cuando los funcionarios públicos de Hacienda perciben retribuciones variables (bonus) en función de las deudas tributarias y sanciones efectivamente liquidadas y recaudadas, con independencia de lo que los tribunales de justicia dictaminen en última instancia. Esta práctica ha sido censurada explícitamente por la propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en dos importantes informes: *Tax Certainty* (2017) y *Moral tributaria II: Construir la confianza entre administraciones tributarias y grandes empresas* (2022). En dichos documentos, la OCDE advierte que este tipo de incentivación de los inspectores reduce la confianza en el sistema, erosiona la conciencia cívico-tributaria y aumenta exponencialmente el riesgo de una aplicación incoherente e inequitativa del Derecho tributario. Como ha denunciado la AEDAF en su documento *Reflexiones acerca de los incentivos previstos para los funcionarios públicos con funciones propias de la Inspección de los Tributos,* la psicología conductual demuestra que estos incentivos económicos introducen sesgos incompatibles con la imparcialidad, tales como el "efecto anclaje" frente a objetivos previos de liquidación y la aversión a la pérdida del *statu quo* retributivo.

2.4.5. El autoritarismo institucional y los flagrantes desequilibrios frente al ciudadano

La confianza en el sistema se resquebraja cuando la propia Administración actúa sin la ejemplaridad que se exige a los ciudadanos.

No genera confianza en el sistema constatar que la Administración tributaria inicia planes de comprobación y regularizaciones de oficio cuando detecta situaciones o interpretaciones normativas que merman la recaudación pública; y que, sin embargo, adopta una postura pasiva cuando ocurre lo contrario. El contribuyente constata que, cuando existen sentencias de nuestros tribunales que obligan a reintegrar impuestos cobrados indebidamente a los ciudadanos, la Administración casi nunca actúa de oficio para devolver esas cantidades. Por el contrario, el sistema exige que el contribuyente inicie laberínticos procedimientos a instancia de parte e impone trabas burocráticas para dificultar la recuperación de su dinero, tal y como se evidenció, en la devolución del IRPF a los pensionistas de las antiguas mutualidades laborales, forzados a litigar en una suerte de carrera de obstáculos. El ciudadano percibe nítidamente estos desequilibrios: la maquinaria estatal actúa de oficio y sin piedad para cobrar, pero se desentiende o paraliza las actuaciones cuando tiene el deber de reintegrar al contribuyente. Estas asimetrías actúan como un disolvente de la confianza, dificultando la construcción de una moral tributaria adecuada.

Por otra parte, cuando los tribunales han afeado la actuación administrativa y han respaldado los derechos de los contribuyentes, ha sido relativamente frecuente que la propia Administración haya actuado en la práctica como pre-legislador y haya impulsado una modificación normativa cercenadora de tales derechos. Los ejemplos son múltiples, pero cabría señalar, a este respecto, el asunto relativo al derecho a la inviolabilidad del domicilio. Cuando el Tribunal Supremo (en sentencia de 1 de octubre de 2020) estableció límites estrictos y garantistas para las sorpresivas entradas domiciliarias de la Inspección, la respuesta de las autoridades fue impulsar la Ley 11/2021 para cercenar ese derecho

fundamental y otorgarse la cobertura legal que la justicia les había denegado. Se burla así el principio de separación de poderes del Estado.

Es, pues, casi una quimera, pretender inocular moralidad tributaria en los obligados tributarios mientras estos asisten al espectáculo de unas instituciones que exigen perfección en el comportamiento de los ciudadanos, pero que con demasiada frecuencia operan desde la asimetría y la mejorable ejemplaridad.

La conciencia cívico-tributaria no se legisla por decreto, ni se impone mediante campañas publicitarias amenazantes o discursos vacíos. El cumplimiento voluntario nace, única y exclusivamente, del respeto, de la reciprocidad y de la confianza mutua. Solo a través de un ecosistema jurídico riguroso, verdaderamente equitativo, exento de incentivos recaudatorios perversos, transparente en el uso del gasto público y radicalmente respetuoso con el ciudadano, España logrará transformar el modelo tributario actual en uno más respetado y apreciado por los ciudadanos y por los diferentes agentes económicos. En un sistema del que nos enorgullezcamos la mayoría de los ciudadanos, y que atraiga inversión y prosperidad a nuestro país.

3. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

3.1. Los derechos fundamentales de los ciudadanos frente al poder tributario

El ordenamiento jurídico dota a la Administración de potestades exorbitantes para la recaudación del tributo. Pero el ejercicio de dicho poder está sometido al imperio de la Ley y al respeto de la dignidad de la persona (art. 10.1 CE). Deben ser respetados los estándares más garantistas fijados por nuestra Constitución, por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, y por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En el ámbito tributario tienen especial relevancia:

1. **El derecho a la propiedad y la prohibición de confiscatoriedad:** el tributo es una injerencia en la propiedad que solo es legítima si se fundamenta en leyes previsibles, claras y proporcionales. El TEDH ha consolidado que una “carga fiscal excesiva” lesiona el derecho de propiedad.

2. **El derecho a la intimidad, al secreto de las comunicaciones y a la protección de datos (art. 18 CE, arts. 7 y 8 CDFUE, art. 8 CEDH):** la Administración no dispone de una discrecionalidad ilimitada para requerir información. Toda invasión de la intimidad (física o digital) exige estricta habilitación legal, idoneidad, necesidad y control judicial efectivo.

3. **Las garantías frente al poder sancionador (*ius puniendi* del Estado):** conforme a la histórica doctrina *Engel* emanada del TEDH, cuando un acto o recargo administrativo posee naturaleza materialmente punitiva, deben regir en toda su extensión las garantías propias de un proceso equitativo (art. 24 CE y art. 6 CEDH): presunción de inocencia, no autoincriminación, legalidad penal, proporcionalidad y prohibición del principio *non bis in idem* (o prohibición de castigar dos veces a una persona por el mismo hecho).

4. El **principio de tutela judicial efectiva y de buena administración:** principio que obliga a la Administración a motivar sus actos, a actuar con objetividad y transparencia, y a garantizar una revisión jurisdiccional plena sin generar indefensión.

3.2. Once amenazas a los derechos fundamentales de los obligados tributarios

El informe detalla diez circunstancias que, en particular, amenazan a los ciudadanos en el sistema tributario español actual:

1. **El origen de las normas tributarias.**

   En muchas ocasiones el origen de los problemas de nuestro sistema tributario se localiza en el momento de producirse las normas tributarias. Así ocurre cuando se dictan desde el Gobierno Reales Decretos-leyes apresurados e injustificados en términos de la "extraordinaria y urgente necesidad" que reclama nuestra Constitución; o cuando, por razones de estrategia política, se acude a la tramitación de proposiciones de ley para sortear la opinión de los órganos públicos expertos que se exige para los Proyectos de ley. La producción precipitada de las normas, en la que la opinión de los órganos consultivos previstos constitucionalmente ha sido preterida afecta singularmente a la configuración de un sistema tributario equitativo y al respeto a los derechos de los contribuyentes.

2. **La moralización del Derecho tributario y la arbitrariedad en la aplicación de las normas antiabuso**

   El Derecho tributario se ha impregnado paulatinamente de conceptos ambiguos que han abierto la puerta a juicios morales. De esta forma, inversiones o reestructuraciones inicialmente propiciadas por el Estado han acabado siendo censurados a partir del olfato intuitivo del aplicador del Derecho. En consecuencia, negocios jurídicos considerados como reales en otros ámbitos del Derecho se han acabado calificando como inexistentes o simulados en el ámbito tributario. La aplicación del Derecho sobre la base de criterios abstractos de justicia ha conducido a la inseguridad jurídica y al trato desigual de situaciones comparables.

3. **El Derecho a la propiedad y la confiscatoriedad real**

   Nuestro sistema tributario podría estar sobrepasando estos límites en algunos casos, razón por la que se considera conveniente establecer límites reales y comprensibles de lo que debe entenderse por confiscatoriedad, de manera que se respete el derecho a la propiedad contemplado en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, tal y como ha sido interpretado por el TEDH.

4. **La vulneración del principio de presunción de inocencia**

   El procedimiento sancionador opera bajo un automatismo en el que todo error se presume culpable. Las reducciones por pronto pago y no interposición de reclamación o recurso (elevadas al 40%) operan como un incentivo coercitivo que disuade a los ciudadanos de acudir a los tribunales. Asimismo, se ignora sistemáticamente el

"derecho al error" para los contribuyentes que actúan de buena fe, y que tienen un acreditado historial de cumplimiento.

A esta coerción administrativa se suma la desprotección en vía judicial, lo que hace inaplazable una reforma estructural de la jurisdicción contencioso-administrativa que aplique la doctrina de la STEDH de 30 de junio de 2020 (*caso Saquetti*). Resulta imperativo instaurar un sistema efectivo de doble instancia que garantice el derecho de reexamen pleno frente a aquellas sanciones tributarias que, por su extrema gravedad y fin represivo, ostentan una genuina naturaleza penal.

5. **Las investigaciones prospectivas y la inviolabilidad domiciliaria**

Pese a los límites marcados por el Tribunal Supremo, la Administración tributaria persiste en la realización de requerimientos de información, masivos y genéricos, bajo el ambiguo paraguas de la "trascendencia tributaria" de la información solicitada. En esa línea, se efectúan indagaciones previas al margen del procedimiento exigible; se realizan rastreos en redes sociales y se efectúan entradas domiciliarias basadas en meras sospechas sustentadas en cálculos estadísticos. El concepto de trascendencia tributaria resulta cada vez más expansivo, lo que amenaza derechos fundamentales básicos, como el derecho a la intimidad y el derecho a un juicio justo y la prohibición de actuaciones meramente prospectivas.

6. **La limitación temporal de los efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional**

Al declarar la inconstitucionalidad de tributos, el Tribunal Constitucional ha acuñado la categoría de "situaciones consolidadas", impidiendo así recuperar ingresos indebidos a quienes no habían recurrido formalmente antes de la fecha del fallo del Tribunal. Esta práctica puede comprometer el principio de tutela judicial efectiva contemplado en nuestra Norma Suprema (art. 24 CE) y consagra una asimetría que penaliza al ciudadano cumplidor.

7. **Las liquidaciones vinculadas a delito**

El régimen del artículo 250 de la LGT abre una vía ejecutiva anticipada mientras se tramita la causa penal, situando al inspeccionado en un limbo procesal, pues se le exige colaborar administrativamente bajo coacción mientras se recaban pruebas que se utilizarán en el proceso penal. Se vulnera así el derecho a no autoincriminarse y la jurisprudencia del TEDH (casos *Funke c. Francia, J.B. c. Suiza y Chambaz c. Suiza*).

8. **Medidas cautelares y la extensión desproporcionada de responsabilidad**

Se ha generalizado la traba preventiva de bienes sobre presuntos responsables antes de que recaiga una resolución formal que declare su responsabilidad (art. 41.5 LGT). El TEDH, en su sentencia de 18 de diciembre de 2025 (*caso Latorre Atance c. España*) ha condenado recientemente a España por vulnerar el derecho a un juicio justo en un supuesto de derivación de responsabilidad tributaria, en el que la Audiencia Nacional dictó fallos totalmente opuestos ante hechos idénticos y sustancialmente iguales de los coadministradores implicados.

9. **Retroactividad de los criterios administrativos y judiciales y quiebra de la confianza legítima**

Los cambios de criterio administrativo o judicial de carácter desfavorable se aplican retroactivamente a ejercicios no prescritos, como así ha avalado el propio Tribunal Supremo en su sentencia de 26 de junio de 2024, relativa al *caso Credit Suisse*. Tal vez el Alto Tribunal debería reflexionar sobre la procedencia de esta aplicación retroactiva *in malam partem*, pues penaliza al ciudadano que actuó guiado por la doctrina oficial vigente en su momento.

10. **Las listas de deudores tributarios y el escarnio público**

La publicación de listas de deudores tributarios constituye una pena encubierta de estigma social e incluso de muerte civil que puede lesionar el derecho al honor y a la intimidad y llegar a ser desproporcionada, como así ha advertido el propio TEDH en el caso *L.B. c. Hungría*. El Tribunal Supremo ha tenido que moderar los excesos normativos, exigiendo que solo se publiquen deudas tributarias estrictamente firmes.

11. **La inteligencia artificial y la opacidad algorítmica**

Una de las mayores amenazas futuras para los derechos y garantías de los contribuyentes consiste en la progresiva transformación de la Agencia Tributaria en un panóptico digital. La utilización de macroestructuras de *big data* (repositorio Zújar), los modelos de perfilado predictivo (*HERMES, ALPHA, MIDAS*), el análisis de redes complejas (*NIDEL, TESEO*) y el uso de herramientas de informática forense (*Pathfinder, Cellebrite*), sitúa al contribuyente ante una suerte de "caja negra" inescrutable.

El Tribunal Supremo, en su Sentencia 3826/2025 (*caso BOSCO*), concluyó que la motivación de una decisión automatizada reside en los parámetros y el diseño de su código fuente, declarando la nulidad de aquellas actuaciones cuya lógica se oculte al ciudadano.

Sin embargo, el Ejecutivo ha reaccionado impulsando el Proyecto de Ley Orgánica para el buen uso y la gobernanza de la IA (PLOIA, de 12 de junio de 2026**)**, cuya Disposición Final Primera pretende reformar el artículo 116 de la LGT para blindar con un "carácter reservado y absoluto" los sistemas de IA tributarios, prohibiendo exhibir su código o lógica tanto a los contribuyentes como a los propios tribunales. Esta reforma se introdujo hurtando el trámite preceptivo de audiencia pública y sin que pudiera manifestarse expresamente sobre la misma el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo de Estado y la Agencia Española de Protección de Datos.

3.3. La conciencia cívico-tributaria

La moral tributaria de los ciudadanos no se incrementa con una mayor represión, sino elevando la confianza institucional. En la actualidad, el sistema adolece de profundas asimetrías que alimentan la "fatiga tributaria":

1. **Incentivos inadecuados:** la existencia de retribuciones variables (*bonus*) vinculadas al volumen de deuda liquidada o recaudada por los inspectores condiciona la imparcialidad funcionarial y genera desconfianza entre los ciudadanos. Este tipo de incentivos han sido expresamente censurados por la OCDE en sus informes *Tax Certainty* (2017)[1] y *Moral Tributaria II: Construir la confianza entre administraciones tributarias y grandes empresas*[2]. En el primero, la OCDE señala que este tipo de incentivos pueden minar la confianza en el sistema y, por tanto, minorar la conciencia cívico-tributaria. En el segundo, se apunta que estos incentivos pueden aumentar el riesgo de una aplicación incoherente e inequitativa del Derecho tributario. La AEDAF ya tuvo ocasión de explicar con detenimiento los riesgos que se derivan de esta práctica en su documento Reflexiones acerca de los incentivos previstos por los funcionarios públicos con funciones propias de la Inspección de los tributos.

2. **Asimetría en el trato:** la Administración tributaria regulariza implacablemente de oficio cuando detecta ingresos a su favor. Sin embargo, obliga al ciudadano a un calvario de reclamaciones cuando la jurisprudencia reconoce devoluciones indebidas. Es algo ingenuo esperar comportamientos ejemplares de los ciudadanos cuando los propios poderes públicos no predican con el ejemplo.

3.4. Hacia un nuevo Estatuto del Contribuyente

Resulta imperativo articular una reforma legislativa de calado que devuelva el equilibrio a la relación tributaria mediante la aprobación de un nuevo Estatuto de los Derechos y Garantías de los Contribuyentes, orientado a reformar las vulnerabilidades del sistema anteriormente identificadas, que recoja expresamente una gran parte de los derechos y garantías del contribuyente que ya fueron apuntados en la Carta de derechos, que ya fue propuesta desde este Observatorio.

Seguidamente se enuncian algunas de las medidas que se consideran particularmente urgentes e imperativas:

1. Consagración de un **derecho de los ciudadanos** a que su relación con la Administración tributaria respete **su dignidad e intimidad, y a que las actuaciones cerca de ellos no sean utilizadas como un medio o instrumento** en pos de la consecución de los "intereses generales", que siempre deben ser observados con objetividad por la Administración Pública, tal y como exige el art. 103 de nuestra Constitución.

2. Introducción de un **derecho de los ciudadanos a una adecuada justificación y a una explicación rigurosa de las medidas tributarias introducidas y de sus efectos económicos colaterales**. Aunque existen procedimientos legalmente establecidos para este propósito, se obvian con bastante habitualidad.

3. **Reformar el principio de legalidad tributaria** y el uso de disposiciones con

1 *Tax Certainty.* Publicación de la OCDE (marzo de 2017), pag. 21.

2 *Moral tributaria II: Construir la confianza entre administraciones tributarias y grandes empresas.* Publicación de la OCDE (2022), pag. 53.

fuerza normativa. La normativa debería ser siempre interpretada bajo los criterios tradicionalmente contemplados en nuestro Código Civil. El *soft law* debería ser siempre utilizado como un mero criterio de interpretación, que nunca debería entrar en contradicción con principios constitucionales básicos, como el principio de seguridad jurídica. Deberían evitarse conceptos ambiguos y etéreos a la hora de interpretar el Derecho tributario.

4. Establecimiento de un **derecho efectivo de los ciudadanos a que las medidas tributarias introducidas no tengan carácter confiscatorio y a que el principio de capacidad económica sea observado en todo momento**, de forma que las retenciones y los pagos a cuenta no se fijen en una cuantía desproporcionadamente elevada en relación con la cuota definitiva a pagar por el contribuyente.

5. Asentamiento de un **derecho de los ciudadanos a la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables, así como de las disposiciones o criterios interpretativos restrictivos de derechos individuales**. Debería reconocerse igualmente un derecho a que las sentencias del Tribunal Supremo que acuerden la nulidad de una norma tributaria, o las del Tribunal Constitucional que declaren su inconstitucionalidad, tengan efectos retroactivos en beneficio de los obligados tributarios, con excepción de las liquidaciones o autoliquidaciones que hayan adquirido firmeza.

6. Reconocimiento de un **derecho expreso de los ciudadanos a la autodeterminación informativa en materia tributaria.** Hay que asegurar que los ciudadanos puedan conocer qué clase de información recaba la Administración tributaria, y que tal información tenga exclusivamente trascendencia tributaria justificada; que pueda ser rectificada cuando sea incorrecta o improcedente, y que la misma sea siempre utilizada de forma proporcional y con carácter confidencial.

7. Establecimiento de un **derecho de los ciudadanos a que la Administración tributaria haga públicos los criterios que informan la selección de contribuyentes** que han de ser comprobados, y que los criterios de selección puedan ser revisados e impugnados en sede judicial.

8. **Reconocimiento legal del "derecho al error",** de forma que se exonere a los ciudadanos de la imposición de sanciones tributarias ante errores meramente materiales, aritméticos o interpretativos cometidos sin dolo ni negligencia grave.

9. Introducción de un **derecho expreso y efectivo de los obligados tributarios a la inviolabilidad de su domicilio, físico o virtual,** y a ser siempre informados de su derecho a exigir la exhibición de mandamiento judicial para la entrada de los funcionarios de la Administración en el referido domicilio.

10. Consagración de un **derecho de los ciudadanos a conocer si, en las decisiones adoptadas por los órganos de la Administración tributaria, se ha utilizado software avanzado o inteligencia artificial.** Los ciudadanos deben poder acceder a toda la información necesaria para comprender cómo se adoptan las decisiones automatizadas, y cuál ha sido la fuente de datos utilizada. La AEDAF hizo públicas unas enmiendas al Proyecto de Ley de Ley Orgánica de Inteligencia Artificial, remitidas a nuestros grupos parlamentarios, encaminadas a desactivar el principio

de opacidad algorítmica propuesto subrepticiamente en tal proyecto de ley. Nuestras enmiendas se centraron en (i) la prohibición de oponer el secreto algorítmico a los tribunales de justicia, órganos de revisión o al propio contribuyente, (ii) la necesaria transparencia administrativa en las actuaciones previas, como la perfilación de contribuyentes por su nivel de riesgo, (iii) la obligación de publicar información que permita inferir el funcionamiento del sistema, (iv) dotar de independencia orgánica y funcional al Delegado de IA de la Agencia Tributaria, (v) la nulidad de pleno Derecho de las actuaciones administrativas en que intervenga sustancialmente un sistema de IA no explicable, (vi) la prohibición de adopción de decisiones puramente automatizadas, (vii) la proscripción de "expediciones de pesca" tributarias digitales y (viii) la obligatoriedad de evaluaciones periódicas de impacto algorítmico, para evitar sesgos y discriminaciones directas o indirectas.

11. **Reformulación de nuestro régimen normativo de medidas cautelares,** que sólo deberían ser adoptadas en casos estrictamente necesarios. Los obligados tributarios no deberían ser declarados responsables de las deudas tributarias de terceros antes de la culminación del correspondiente procedimiento contradictorio. Debería reconocerse el derecho efectivo de los responsables tributarios a que no les sea exigible el pago de deudas tributarias ajenas hasta que todos los obligados tributarios hayan cumplido su obligación de pago en plazo o se haya demostrado la insolvencia del deudor principal o del responsable solidario de la deuda. Asimismo, deberían otorgarse suficientes garantías para que los administradores y demás representantes de los contribuyentes no sean declarados responsables de las obligaciones tributarias de sus representados cuando no han actuado con dolo o culpa grave. Debería igualmente reconocerse un derecho de los ciudadanos a que las medidas cautelares adoptadas tengan una duración limitada en el tiempo, se basen en la prueba de hechos ciertos, concretos y objetivos, sean proporcionadas, y puedan ser suspendidas.

12. Reforzamiento efectivo del **derecho de los ciudadanos a no auto-incriminarse y a no aportar bajo coacción pruebas que les incriminen.** A tal efecto, deberían instrumentarse medidas efectivas encaminadas a que el expediente sancionador se independice totalmente del de comprobación, se instruya por funcionario distinto y no se nutra del expediente de comprobación, salvo que se demuestre que la información no fue proporcionada por el obligado tributario bajo coacción sancionadora. El régimen normativo de liquidaciones vinculadas a delito debería ser derogado o radicalmente modificado, antes de que acabe siendo censurado por el Tribunal Constitucional o el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

13. Articulación de **garantías efectivas de la doble instancia sancionadora**. Debería adaptarse la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para cumplir el mandato de la sentencia *Saquetti* emanada del TEDH. A tal efecto, deberían adoptarse medidas encaminadas a organizar una segunda instancia en materia tributaria, de manera que las sentencias dictadas en primera instancia por las secciones de lo contencioso-administrativo de los tribunales de instancia, los Tribunales Superiores de Justicia y la Audiencia Nacional puedan ser objeto de apelación ante un tribunal superior.

14. **Erradicación de los *bonus* vinculados a la liquidación o la recaudación tributaria.** Deberían reestructurarse las retribuciones variables de los órganos de comprobación para garantizar una objetividad plena de los funcionarios públicos, de cara a observar las recomendaciones realizadas reiteradamente por el propio Comité Fiscal de la

OCDE, de cara a mejorar la confianza ciudadana en la objetividad de nuestro sistema tributario.

15. **Revisión del régimen de publicación de deudores tributarios.** Para que los ciudadanos no acaben siendo instrumentalizados, objeto de escarnio público o privados de su derecho a la intimidad como ya ha tenido ocasión de censurar el TEDH en el asunto *L.B. c. Hungría,* debería derogarse el artículo 95 bis de la LGT que contempla la publicación de listas de deudores tributarios o, subsidiariamente, debería limitarse tal lista a supuestos muy concretos, sometidos a un adecuado juicio de proporcionalidad, en el que se pondere adecuadamente el impacto al derecho a la privacidad y al honor de los contribuyentes, tal y como exige el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos

En definitiva, la eficacia en la gestión tributaria y la persecución del fraude son objetivos constitucionales legítimos, pero no pueden justificar la quiebra de los derechos y libertades que definen a una sociedad democrática. La tecnología debe situarse al servicio del ciudadano y de la seguridad jurídica, nunca convertirse en un instrumento de opacidad y coerción.

El Observatorio de la AEDAF hace un llamamiento a los poderes públicos y a los grupos parlamentarios para impulsar este inaplazable **Estatuto del Contribuyente**. Solo restaurando el equilibrio de garantías y la confianza mutua lograremos un sistema fiscal que sea a la vez eficiente, equitativo y digno de un auténtico Estado social y democrático de Derecho.

aeDAF ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ASESORES FISCALES