

ÍNDICE

ABREVIATURAS	17
PRÓLOGO. SIN GARANTÍAS NO HAY BUENA ADMINISTRACIÓN INTELIGENTE	25
<i>Lorenzo Cotino Hueso</i>	
PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN	33
a. Estado de la cuestión	33
b. Hipótesis	46
b.1. Hipótesis principal	46
b.2. Hipótesis secundarias	46
c. Objetivos	47
d. Justificación de la estructura	48
e. Metodología	49
CAPÍTULO I. INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y TRATAMIENTO MASIVO DE DATOS EN LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA: TÉCNICAS, SISTEMAS Y EVOLUCIÓN	53
I.1. El empleo de sistemas de tratamiento masivo de datos y de técnicas de inteligencia artificial en aplicación del sistema tributario	53
I.1.1. Introducción	53
I.1.2. Los sistemas de tratamiento masivo de datos de los contribuyentes en los planes de control tributario y aduanero de la Agencia Estatal de Administración Tributaria	57
I.1.2.1. Los planes anuales de Control Tributario, sus Directrices Generales y la licitación de contratos del sector público como punto de partida para examinar el alcance de los sistemas de inteligencia artificial	57

1.1.2.2. Examen de las Directrices del Plan de Control Tributario (periodo 2015-2025) y las licitaciones de los contratos del sector público como indicio para la detección de posibles técnicas de inteligencia artificial	60
1.1.2.2.1. Directrices de los planes de control del periodo 2015-2019	63
1.1.2.2.2. Directrices del Plan Estratégico de la Agencia Tributaria 2020-2023	80
1.1.2.2.3. Directrices del Plan Estratégico de la Agencia Tributaria 2024-2027	106
1.2. Un acercamiento a los sistemas de tratamiento masivo de información y el posible uso de inteligencia artificial	129
1.2.1. Sistemas de tratamiento masivo de datos	130
1.2.1.1. El ecosistema Zújar: el gran motor analítico corporativo	131
1.2.1.2. Entornos analíticos especializados y complementarios	133
1.2.1.3. Capacidades para información no estructurada, análisis relacional avanzado e informática forense	135
1.2.1.4. Fuentes masivas de datos y herramientas de integración esenciales	143
1.2.1.5. La infraestructura tecnológica subyacente para el tratamiento masivo	146
1.2.2. Clasificación detallada de sistemas por probabilidad de uso de técnicas de inteligencia artificial	148
1.2.2.1. Técnicas de inteligencia artificial confirmadas o uso explícito o admitido	150
1.2.2.2. Inteligencia artificial altamente probable o cuya funcionalidad sugiere intensamente su uso	160
1.2.2.3. Empleo de la inteligencia artificial como posible o potencial	169
1.2.3. El panorama de la inteligencia artificial: la brecha entre evidencia y discurso oficial	171
1.3. La Estrategia de Inteligencia Artificial de la Agencia Estatal de la Administración tributaria	173
1.3.1. Estructura y contenido de la Estrategia de Inteligencia Artificial y el compromiso ético	176
1.3.1.1. El principio de responsabilidad proactiva	177
1.3.1.2. Un enfoque centrado en la persona (<i>human centric</i>)	180
1.3.1.3. La seguridad y el gobierno de la inteligencia artificial	183
1.3.2. Transparencia selectiva y el desequilibrio asistencial <i>vs</i> control	187
1.3.3. La implementación práctica de los principios éticos y garantías fundamentales	189
1.3.4. La Estrategia como posicionamiento (efectista) <i>vs</i> gobernanza operativa (efectiva)	192
1.3.5. Un acercamiento crítico	193

CAPÍTULO II. LOS SISTEMAS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	197
II.1. La interpretación restrictiva del concepto de sistema de inteligencia artificial, zuna huida hacia delante en la actuación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria?	197
II.2. Los siete elementos definitorios de los sistemas de inteligencia artificial	206
II.2.1. Son sistemas basados en máquinas	207
II.2.2. Están diseñados para funcionar con distintos niveles de autonomía	208
II.2.3. Pueden mostrar capacidad de adaptación tras su despliegue ..	211
II.2.4. Persiguen objetivos explícitos e implícitos	214
II.2.5. Infieren y generan salidas	216
II.2.6. Predicciones, contenidos, recomendaciones y/o decisiones.	219
II.2.7. Los resultados pueden influir en entornos físicos o virtuales ..	222
II.2.8. Sistemas que quedan al margen del concepto de inteligencia artificial	223
II.3. Proyección de la definición de sistemas de inteligencia artificial a las aplicaciones de tratamiento masivo de datos que emplea la Agencia Estatal de Administración Tributaria	225
II.3.1. Sistema de minería de datos sobre el Registro de Operadores Intracomunitarios	228
II.3.2. Sistema sobre la devolución del Impuesto sobre el Valor Añadido para no residentes comunitarios.	230
II.3.3. Proyecto MIDAS	232
II.3.4. Asistentes virtuales y tecnologías conversacionales (AVIVA, Asistente Renta, Asistente Censal, Asistentes TEAC/DGT, Asistente Sede Electrónica, IVR)	234
II.3.5. NIDEL	236
II.3.6. Modelos predictivos específicos IRPF (detección de no declarantes)	238
II.3.7. Sistema de aduanas DOBLING	240
II.3.8. Preparación de corpus para <i>large language models (IA generativa)</i>	241
II.3.9. Asistencia/reducción de errores IRPF y nudges en renta	243
II.3.10. Buscón (motor de búsqueda e indexado corporativo)	244
II.3.11. Herramientas de analítica forense avanzada (<i>Cellebrite Pathfinder Enterprise</i>)	246
II.3.12. Algoritmo de análisis de riesgo en aduanas	248
II.3.13. HERMES (sistema de gestión y análisis de riesgos)	250
II.3.14. Software de análisis de criptoactivos	252
II.3.15. Proyecto HERACLES	254
II.3.16. TESEO (herramienta de análisis gráfico de vínculos)	255

II.3.17. RIFA (recuperación información fuentes abiertas).....	258
II.3.18. Sistema de detección de “falsos no residentes”	259
II.3.19. TNA (transaction national analysis).....	261
II.3.20. Servicio de análisis de datos sobre capacidad económica ...	263
II.3.21. Sistema de Inteligencia Recaudatoria (ALPHA).....	264
II.3.22. Base Unificada de Conocimiento (BUC) - Inteligencia Jurídica	266
II.3.23. Sistema de Gestión Integral de Reclamaciones (PLATEA)	267
II.3. Reflexión	269
CAPÍTULO III. LA CALIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL	271
III.1.¿Sistemas de inteligencia artificial de alto riesgo en la Agencia Estatal de Administración Tributaria?	271
III.1.1. El concepto de alto riesgo	271
III.1.2. Criterios de exclusión como sistemas de alto riesgo.	277
III.1.2.1. La ausencia de influencia sustancial	278
III.1.2.2. La elaboración de perfiles: criterio de inclusión automático	280
III.1.3. Sistemas de alto riesgo para el acceso y disfrute de servicios y prestaciones esenciales	280
III.1.3.1. Contexto y evolución normativa	281
III.1.3.2. La interpretación restrictiva	287
III.1.4. Sistemas de alto riesgo empleados en garantía del cumplimiento del Derecho	288
III.1.4.1. Contexto y evolución normativa	289
III.1.4.2. Las inferencias de indicio penal obtenidas en vía administrativa por los sistemas de inteligencia artificial, ¿alto riesgo?	295
III.1.4.3. La interpretación restrictiva: el concepto de alto riesgo vinculado al delito, ¿puede generar asimetrías en el nivel de protección entre los distintos países de la UE?	298
III.2.Sistemas de inteligencia artificial prohibidos en el ámbito tributario ..	300
III.2.1. Manipulación subliminal, deliberada o engañosa	301
III.2.1.1. Concepto y requisitos	301
III.2.1.2. Los acicates en el criterio administrativo (no modificable) en Renta Web	303
III.2.1.3. Herramientas informativas con interpretaciones sesgadas	304
III.2.1.4. Actuaciones tributarias basadas en perfiles de riesgo	305
III.2.1.5. La aplicación de la prohibición de manipulación y engaño perjudicial	307
III.2.2. Explotación de vulnerabilidades	308
III.2.2.1. Concepto y requisitos	308
III.2.2.2. La brecha de gobernanza y la desprotección de vulnerables	310

III.2.3. Puntuación social generalizada	313
III.2.3.1. Concepto y requisitos	313
III.2.3.2. Evaluación legítima para fines específicos <i>vs</i> puntuación social prohibida	316
III.2.3.3. La puntuación social en el contexto de la Administración tributaria	317
III.2.4. Evaluación de riesgo para predecir delitos basada únicamente en perfilado o personalidad.	319
III.2.4.1. Concepto y requisitos	319
III.2.4.2. Aplicabilidad a los sistemas de análisis de riesgo en el contexto tributario	320
III.2.5. Creación/ampliación de bases de datos faciales mediante <i>scraping</i> no selectivo, inferencia de emociones e identificación biométrica remota en tiempo real	322
III.2.6. La limitada incidencia de las prácticas prohibidas del RIA en la AEAT	323
III.3. Los sistemas de riesgo limitado o nulo	325
III.3.1. Sistemas de riesgo limitado: el énfasis en la transparencia	326
III.3.2. Sistemas de riesgo mínimo o nulo: la ausencia de obligaciones específicas del RIA.	327
III.4. Calificación de los sistemas analizados y consecuencias.	328
III.4.1. Calificación de los sistemas analizados.	329
III.4.2. Consecuencias de la calificación.	330
III.4.3. Gobernanza y supervisión de la inteligencia artificial en España: el importante papel de la AESIA ante la calificación de los sistemas de inteligencia artificial y sus desafíos de independencia	332
CAPÍTULO IV. LA FRAGMENTACIÓN DE LOS MECANISMOS DE CONTROL	335
IV.1. El despliegue de la inteligencia artificial en aplicación del sistema tributario: el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos y las afecciones a bienes jurídicos protegidos por los posibles conflictos	335
IV.1.1. La Dignidad Humana	338
IV.1.2. Respeto de la intimidad	341
IV.1.3. Protección de datos de carácter personal	351
IV.1.4. Igualdad y no discriminación	361
IV.1.5. La tutela judicial efectiva y los derechos de defensa	368
IV.1.6. El principio de buena administración	374
IV.1.7. El principio de legalidad	379
IV.1.8. El principio de seguridad jurídica.	385
IV.2. La insuficiencia de los mecanismos de control. La regulación fragmentaria de los sistemas de inteligencia artificial a través del derecho interno y sus implicaciones en su gestión por la Administración tributaria.	391
IV.2.1. La normativa tributaria y administrativa general.	394

IV.2.1.1. La actuación administrativa tributaria y los sistemas de inteligencia artificial	394
IV.2.1.1.1. Introducción	394
IV.2.1.1.2. Las principales limitaciones para garantizar la transparencia y el control.	397
IV.2.1.1.3. La insuficiencia del marco normativo tributario específico frente a los sistemas de inteligencia artificial ...	404
IV.2.1.2. La actuación administrativa automatizada en el ámbito administrativo general.	411
IV.2.1.3. La doctrina del TS sobre el caso BOSCO y sus implicaciones respecto del ámbito tributario	414
IV.2.1.4. La doctrina <i>Elsbury</i> y el rechazo de la opacidad como estrategia disuasoria	416
IV.2.2. Las implicaciones de la normativa sobre protección de datos .	418
IV.2.2.1. Su insuficiencia ante la irrupción de los sistemas de inteligencia artificial: elementos clave	418
IV.2.2.2. Otros dos problemas clave	422
IV.2.2.2.1. La ausencia de evaluaciones de impacto como deficiencia en el control ex ante	422
IV.2.2.2.2. La insuficiente calidad de la ley.	424
IV.2.3. La Ley integral para igualdad de trato y la no discriminación	425
IV.2.4. <i>Softlaw</i>	427
IV.2.5. La insuficiencia manifiesta del actual marco normativo	429
IV.3. La defensa de los obligados tributarios ante el uso de sistemas de inteligencia artificial por las administraciones tributarias: ¿dónde quedan las garantías jurídicas? Posibles vías de impugnación.	431
IV.3.1. Desafíos fundamentales para la defensa	432
IV.3.2. La barrera de la opacidad algorítmica	433
IV.3.3. Insuficiencia de la motivación formal	434
IV.3.4. Dificultad en el acceso a la información y la prueba.	439
IV.3.5. Desplazamiento de facto de la carga probatoria	443
IV.3.6. Inefectividad potencial de trámites esenciales.	445
CAPÍTULO V. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	451
V.1. Respecto de la evolución de los sistemas de inteligencia artificial y del tratamiento masivo de datos en la Agencia Estatal de Administración Tributaria (Capítulo I).	451
V.1.1. En relación con los objetivos específicos	451
V.1.2. En relación con las hipótesis de investigación	452
V.1.3. Principales conclusiones	453
V.2. Sobre los sistemas de inteligencia artificial en la Agencia Estatal de Administración Tributaria (Capítulo II)	454
V.2.1. En relación con los objetivos específicos	454

V.2.2. En relación con las hipótesis de investigación.....	455
V.2.3. Principales conclusiones	455
V.3. En cuanto a la calificación de los sistemas de inteligencia artificial (Capítulo III)	458
V.3.1. En relación con los objetivos específicos	458
V.3.2. En relación con las hipótesis de investigación.....	458
V.3.3. Principales conclusiones	459
V.4. Sobre la fragmentación de los mecanismos de control (Capítulo IV) ..	461
V.4.1. En relación con los objetivos específicos	461
V.4.2. En relación con las hipótesis de investigación.....	462
V.4.3. Principales conclusiones	463
V.5. Recomendaciones	465
V.5.1. Recomendaciones de reforma normativa y desarrollo legal.	466
V.5.2. Recomendaciones para la AEAT	469
V.5.3. Recomendaciones para otros actores	473
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	475
REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES	489
I. JURISDICCIÓN ESPAÑOLA	489
A. Tribunal Constitucional	489
B. Tribunal Supremo	490
C. Tribunales Superiores de Justicia	495
II. JURISPRUDENCIA EUROPEA E INTERNACIONAL.....	496
A. Tribunal de Justicia de la Unión Europea	496
B. Tribunales extranjeros	502
RECOPIACIÓN DE TABLAS Y DIAGRAMAS	505
ANEXO I. CONTRATOS PÚBLICOS DE LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA SELECCIONADOS PARA SU ANÁLISIS COMO FUENTE PARA EL ESTUDIO DE SISTEMAS DE TRATAMIENTO MASIVO DE DATOS E INTELIGENCIA ARTIFICIAL	511
Contratos menores	520
ANEXO II. CATÁLOGO FUNCIONAL DE SISTEMAS Y SUBSISTEMAS TECNOLÓGICOS DE LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	525
I. Introducción	525
II. Gestión Tributaria	526
III. Censos y datos maestros de contribuyentes	529
IV. Recaudación y gestión de deudas.....	530
V. Inspección y control tributario	533

VI. Análisis de riesgos, fraude, big data e inteligencia artificial.	535
VII. Aduanas e impuestos especiales	539
VIII. Cooperación internacional e intercambio de información	541
IX. Asistencia, sede electrónica y relación con el contribuyente.	543
X. Gestión interna y soporte administrativo	545
XI. Infraestructura tecnológica y servicios horizontales	547
XII. Informática forense y OSINT	551
ANEXO III. DICCIONARIO DE TÉRMINOS VINCULADOS A LOS SISTEMAS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL	553