

# TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

## *INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y DECISIONES AUTOMATIZADAS EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO*

Universidad Miguel Hernández de Elche



**UNIVERSITAS**  
*Miguel Hernández*



**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

**Máster Universitario en Asesoría Fiscal**

**Alumna: Naiara Sempere Esclapez**

**Tutora: Begoña Pérez Bernabeu**

**Curso académico 2024/2025**

## RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo el estudio de la utilización de inteligencia artificial y de las decisiones automatizadas en el ámbito tributario. En primer lugar, se lleva a cabo una delimitación conceptual para lograr una aproximación a los conceptos de inteligencia artificial, funciones automatizadas con IA, sistemas de soporte a la decisión y sistemas de decisión automatizada. Posteriormente, se pasa al análisis del marco regulador de las decisiones automatizadas en el ordenamiento tributario español para, a continuación, estudiar las exigencias derivadas de la ética algorítmica y determinar posibles deficiencias y elementos susceptibles de mejora.

En cuanto a las conclusiones obtenidas queda claro que, a pesar de la creciente aplicación de las herramientas de IA en el ámbito tributario, la regulación existente es pobre e insuficiente, sin garantizarse la transparencia, la explicabilidad ni los derechos del contribuyente. Por ello, se recomienda en primer lugar se propone llevar a cabo una reforma en la que aclarar el concepto de actuación administrativa totalmente automatizada y, además, se extiendan a las funciones semi-automatizadas las garantías fundamentales propias del régimen jurídico de las automatizadas, buscándose así garantías de publicidad y posterior control jurisdiccional.

También resulta pertinente reformar el art. 170.7 RGGIT para que se indique de forma expresa la no exclusión del deber de información de aquellas cuestiones relativas a los recursos de IA que resultan fundamentales para garantizar la transparencia los derechos de los obligados tributarios. Además, y con el fin de establecer penalizaciones que desincentiven el incumplimiento y las prácticas irregulares, sería pertinente una reforma que establezca que los incumplimientos con respecto a las garantías del art. 96 LGT supondrán causa de anulabilidad de la actuación administrativa. Por último, también debe avanzarse hacia el reconocimiento de un “derecho a la explicación individual” en el contexto de las decisiones automatizadas, recibiendo el contribuyente información clara sobre las circunstancias concretas que han llevado a la adopción de la decisión administrativa que afecta a sus intereses.

## ÍNDICE

1. Abreviaturas	4
2. Introducción	5
3. Inteligencia artificial y Administración tributaria	7
3.1 Aproximación al concepto de inteligencia artificial	7
3.2 Automatización de funciones y decisiones automatizadas con IA	10
3.3 Sistemas de soporte a la decisión y sistemas de decisión totalmente automatizada	12
4. El marco regulador de las decisiones automatizadas	16
4.1 Marco regulador en el ámbito administrativo general	16
4.2 El marco regulador tributario	18
4.3 Algoritmos en los procedimientos de inspección de tributos	20
5. Exigencias derivadas de la ética algorítmica	23
5.1 La transparencia en sus dimensiones activa y pasiva	23
5.2 La explicabilidad de las decisiones adoptadas por IA y la motivación de los actos tributarios	26
6. Conclusiones	30
7. Bibliografía	34

## **1. ABREVIATURAS**

Art: Artículo

AP: Audiencia Provincial

CE: Constitución Española

FJ: Fundamento jurídico

IA: Inteligencia Artificial

LGT: Ley General Tributaria

LO: Ley Orgánica

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

RGGIT: Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria

SAP: Sentencia de la Audiencia Provincial

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

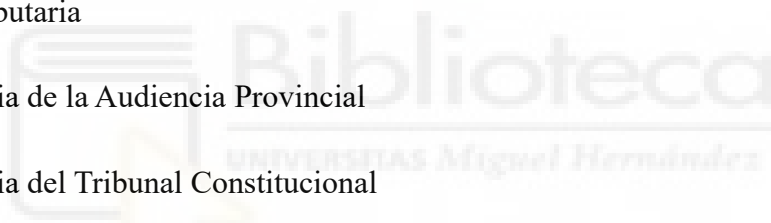
STS: Sentencia del Tribunal Supremo

TC: Tribunal Constitucional

TS: Tribunal Supremo

TSJ: Tribunal Superior de Justicia

UE: Unión Europea



## 2. INTRODUCCIÓN

Si el Derecho busca regular la realidad, es innegable que tiene que adaptarse a los cambios que en ella se dan, cambios entre los cuales encontramos los avances tecnológicos<sup>1</sup>. En el contexto tecnológico, cada vez cobran más relevancia los avances en materia de inteligencia artificial.

En este sentido, señala PÉREZ BERNABEU que, en el ámbito tributario, la AEAT siempre ha estado a la vanguardia en la utilización de nuevas tecnologías, desarrollándose en los últimos años herramientas de IA dirigidas a lograr una mayor eficiencia en el desarrollo de su labor, resultando innegable que la utilización de estas herramientas puede resultar útil en la mejora de los procedimientos administrativos y la toma de decisiones<sup>2</sup>.

Sin embargo, este auge del uso de la IA también plantea relevantes interrogantes y controversias, en tanto que también se está usando este tipo de herramientas en ámbitos como la automatización de procesos y decisiones. Desde esta perspectiva, cabe plantear que se está dando un uso de la IA en el ámbito tributario con ausencia del marco normativo adecuado para abordar los retos que plantea y que, además, existe relevante riesgo para las garantías del contribuyente, siendo posible que puedan llegar a adoptarse decisiones automatizadas que afecten a sus derechos e intereses, todo ello con ausencia de la adecuada motivación<sup>3</sup>.

De esta manera, el auge del uso de la IA en el ámbito tributario y en el de las decisiones automatizadas plantea interrogantes sobre la posible vulneración de garantías y derechos del contribuyente y sobre la indefensión de este<sup>4</sup>.

---

1 AGUDO ZAMORA, Manuel: *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos, España, 2014, p. 33

2 PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Obstáculos a la efectividad del principio de explicabilidad algorítmica en el ámbito tributar” en *«Retos Jurídico-Tributarios de la robótica y la inteligencia artificial en la era digital»*, Juan Ignacio Hinojosa Torralvo e Ignacio Cruz Padial (Dir.), Atelier, 2023, p. 138

3 Ibidem, p. 139

4 PÉREZ BERNABEU, Begoña y MARTÍN LÓPEZ, Jorge: “Explicability and non discrimination in Tax Administration’s decisions based on artificial intelligence” en *«Digital transformations on Tax Administrations in the European Union»*, Álvaro Antón Antón y Cristina García-Herrera Blanco (Dir.), Instituto de Estudios Fiscales, 2023, p. 250

Por ello, este trabajo tiene como objetivo el estudio de la IA y las decisiones automatizadas en el ámbito tributario, siendo posible establecer los siguientes objetivos de carácter específico:

- Lograr una aproximación conceptual a los conceptos de IA, funciones automatizadas con IA, sistemas de soporte a la decisión y sistemas de decisión automatizada.
- Analizar el marco regulador de las decisiones automatizadas en el ordenamiento tributario español.
- Estudio de las exigencias derivadas de la ética algorítmica
- Análisis crítico sobre posibles deficiencias y peligros para los derechos y garantías del contribuyente, con propuestas de mejora.

A la luz de lo previamente expuesto, resulta evidente que nos encontramos ante un tema relevante desde la perspectiva tributaria y de la asesoría fiscal, en tanto que la utilización de herramientas de IA no hará más que aumentar, siendo pertinente comprender el marco regulatorio vigente y las posibles deficiencias del mismo.

Desde la perspectiva metodológica, se acude a la revisión bibliográfica y al análisis legislativo. De esta manera, se tendrán en cuenta las principales voces doctrinales para analizar adecuadamente el marco existente y emitir propuestas de mejora debidamente fundadas. Los artículos empleados se han localizado a través de Dialnet y de otros repositorios académicos como el de la Universidad de Alicante.

### 3. INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

#### 3.1 Aproximación al concepto de inteligencia artificial

En primer lugar, y para llevar a cabo un adecuado análisis, es necesario aproximarnos al concepto de IA. Según la Recomendación sobre Inteligencia Artificial de la OCDE, del año 2019, entendemos por un sistema de IA *“un sistema basado en máquinas que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere, a partir de los datos de entrada que recibe, cómo generar información de salida como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueden influir en entornos reales o virtuales”*.

Destaca HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ que estamos ante una definición breve y concisa que busca ser flexible y amplia para recoger las características de la IA en países con culturas y economías diversas<sup>5</sup>.

De hecho, puede encontrarse una definición parecida en el Reglamento 2024/1689, conocido en la UE como el Reglamento de Inteligencia Artificial. En este sentido, en su art. 3 se define el sistema de IA como *“un sistema basado en una máquina que está diseñado para funcionar con distintos niveles de autonomía y que puede mostrar capacidad de adaptación tras el despliegue, y que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere de la información de entrada que recibe la manera de generar resultados de salida, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueden influir en entornos físicos o virtuales”*.

Es así posible observar que estamos ante una definición alineada con la previamente emitida por la OCDE, todo ello por considerar las instituciones de la UE que la definición de IA tiene que fijarse de forma clara y ajustarse a la labor de organizaciones internacionales cuya actuación goza de amplia aceptación<sup>6</sup>.

---

5 HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Carlos: “La OCDE explica el contenido de su definición actualizada de los sistemas de Inteligencia Artificial”, *Diario La Ley*. Disponible en: <https://diariolaley.laleynext.es/dli/2024/03/07/la-ocde-explica-el-contenido-de-su-definicion-actualizada-de-los-sistemas-de-inteligencia-artificial>

6 Idem

Resulta curioso, sin embargo, que la definición de IA que encontramos en el ámbito tributario español no parece alineada con lo previamente expuesto, siendo más limitada y separándose de lo consensuado.

En este sentido, si acudimos al Plan Estratégico de la Agencia Tributaria 2024-2027 podemos observar que se alude a la IA “*entendida como aquellos sistemas capaces de funcionar con ciertos niveles de autonomía para alcanzar determinados objetivos y generar información en forma de predicciones, recomendaciones o decisiones a partir de datos y aplicando para ello estrategias de aprendizaje automático o estrategias basadas en la lógica y el conocimiento*”.

Se reconoce así que estamos ante una tecnología con enorme capacidad transformadora, pero se aporta una definición más limitada que la señalada por parte de la OCDE y de la UE.

Si acudimos a la Real Academia Española, señala GARCÍA MARTÍNEZ que se entiende por IA la disciplina científica tendente a la elaboración de programas capaces de llevar a cabo operaciones comparables a las que efectúa la mente humana, como por ejemplo el aprendizaje y el razonamiento lógico. Es decir, serían elementos clave la capacidad de adquisición e interpretación de datos, procesándose los mismos y razonándose sobre el conocimiento previo para decidir la mejor acción para lograr el objetivo dado<sup>7</sup>.

También sería relevante la capacidad de adaptar el comportamiento tras el análisis de cómo el entorno se ve afectado por las acciones previas. En este sentido, GARCÍA MARTÍNEZ indica que estamos ante una rama de la computación en auge, siendo posible diferenciar entre<sup>8</sup>:

---

7 GARCÍA MARTÍNEZ, Andrés: “La digitalización de la economía y la innovación tecnológica en la Administración tributaria: de la eficiencia en la aplicación de los tributos a la protección de los derechos y garantías de los contribuyentes”, *Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, número 9, 2022, p. 10

8 *Ibidem*, p. 11

- IA clásica: es la que se desarrollaría mediante lógica simbólico-deductiva basada en el análisis formal y estadístico del comportamiento humano.
- IA computacional: es la que se desarrollaría a través de la lógica simbólico-inductiva, dándose aprendizaje interactivo y adaptación a la realidad.

Por su parte, OLIVER CUELLO vincula la noción de IA con el desarrollo de técnica de *machine learning*, empleándose algoritmos dirigidos a crear programas que permiten generalizar comportamientos para un conjunto de datos. Es decir, la IA aplicaría información para predecir comportamientos a través de datos y, a la vez, aprendería por sí misma<sup>9</sup>.

Como luego se analizará, esto puede llevar a relevantes problemas como el de colisión con el principio de transparencia, en tanto que la complejidad del modelo y de su desarrollo tras el aprendizaje puede hacer que ciertos elementos explicativos de su actuación sean indescifrables incluso para el propio creador del algoritmo<sup>10</sup>.

En todo caso, y como conclusión de este epígrafe introductorio, el elemento a destacar es que las herramientas de IA pueden replicar el pensamiento lógico humano, tomando decisiones con base en procesos de interpretación de datos y de aprendizaje automático: mientras que los métodos estadísticos convencionales aprenden a través de reglas, en el caso de la IA se aprende de forma automática con ejemplos y datos, lo cual implica que, a más experiencia y más datos, más aprendizaje<sup>11</sup>.

---

9 OLIVER CUELLO, Rafael: “Big data e inteligencia artificial en la Administración tributaria”, *Revista de Internet, Derecho y Política*, número 33 , 2021, p. 3

10 Ibidem, p. 4

11 GARCÍA MARTÍNEZ, Andrés: “La digitalización de la economía y la innovación tecnológica en la Administración tributaria: de la eficiencia en la aplicación de los tributos a la protección de los derechos y garantías de los contribuyentes”, Ob. cit., p. 11

### 3.2 Automatización de funciones y decisiones automatizadas con IA

Teniendo en cuenta que en este trabajo nos centramos en la IA y las decisiones automatizadas, es también necesario entender adecuadamente qué son las decisiones automatizadas con IA, que no son lo mismo que la mera automatización de funciones en el ámbito administrativo.

En este sentido, PÉREZ BERNABEU señala que al hablar de decisión automatizada aludimos a decisiones adoptadas por medios lógicos sin necesidad de intervención humana y sobre la base de datos que se encuentran en poder de la Administración. Es decir, derivan de la aplicación de modelos algorítmicos, de herramientas de informática decisional<sup>12</sup>.

En este sentido, en el art. 41 de la Ley 40/2015 se señala que las actuaciones administrativas automatizadas son aquellas realizadas de forma íntegra a través de medios electrónicos por la Administración Pública, sin darse intervención directa por parte de un empleado público.

Teniendo en cuenta estos elementos, debe destacarse que hay actuaciones en las que no interviene una persona humana que no necesariamente pueden ser consideradas decisiones automatizadas con IA.

En este sentido, señala CERRILLO MARTÍNEZ que la Administración puede acudir al uso de herramientas tecnológicas para desarrollar su actuación sin la intervención directa de personas, todo ello para lograr mayor eficiencia, sin que implique necesariamente la utilización de IA<sup>13</sup>.

---

12 PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Los contribuyentes ante las decisiones automatizadas de la Administración Tributaria” en «*La digitalización en los procedimientos tributarios y el intercambio automático de información*», Ana María Pita Grandal, Luis Alberto Malvárez Pascual y Carmen Ruiz Hidalgo (Dir.), Aranzadi, 2023, p. 237

13 CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí: “Actuación automatizada, robótica e inteligente”, en “*Manual de Derecho Administrativo*”, Francisco Velasco Caballero (Dir.), Ed. Marcial Pons, España, 2024, p. 532

En este sentido, el autor alude a la automatización o “robotización” de funciones en el contexto de tareas sencillas y rutinarias, en el contexto de tareas que no requieren razonamientos complejos de interpretación, análisis o razonamiento. Estaríamos así ante tareas de carácter masivo y rutinario, como por ejemplo serían<sup>14</sup>:

- Expedición automática del recibo del registro electrónico en los términos del art. 16 de la Ley 39/2015.
- Digitalización automática de documentos presentados en papel (véase el art. 27 Ley 39/2015).
- Comprobación automática de datos (art. 66 Ley 39/2015).
- Foliación automática de expedientes administrativos (art. 70 Ley 39/2015).

En todo caso, vemos que la clave es que estamos ante automatización de tareas rutinarias y sencillas, y no ante la toma de decisiones. No se aplican mecanismos dirigidos a emular las facultades intelectuales del razonamiento humano, dándose mera automatización de labores administrativas masivas y rutinarias<sup>15</sup>.

Por ello, hay que destacar que en este trabajo no nos centramos en estas tareas administrativas automatizadas, sino en las decisiones adoptadas con IA, todo ello teniendo en cuenta la definición antes aportada y los elementos clave citados: adopción de decisiones por medios lógicos sin necesidad de intervención humana y sobre la base de datos que se encuentran en poder de la Administración, todo ello mediando herramientas de informática decisional.

---

14 Ibidem, p. 533

15 Ibidem, p. 535

### 3.3 Sistemas de soporte a la decisión y sistemas de decisión totalmente automatizada

Llegados a este punto, es también necesario diferenciar las decisiones automatizadas de las semi-automatizadas. De esta manera, señala PÉREZ BERNABEU que hay que diferenciar entre<sup>16</sup>:

- Sistemas de decisión automatizada: son sistemas que buscan alcanzar decisiones a las que se llega a través de sistemas de IA diseñados para imitar el razonamiento y decisión de una persona, ocupando el lugar de este en el procedimiento.
- Sistemas de soporte a la decisión: son meros sistemas de apoyo en los que las herramientas de IA llevan a cabo recomendaciones, pero sigue existiendo un responsable humano que es quien toma la decisión final. Debe destacarse que la diferencia entre ambos sistemas no es la tecnología empleada, sino el uso que los humanos hacen de los resultados que esta arroja: en el primer caso el resultado arrojado por la IA es la decisión final del procedimiento, mientras que en el segundo es un elemento a valorar por un funcionario.

De esta manera, en estos segundos supuestos, estamos ante sistemas cuya principal función no es la toma de la decisión con sustitución del empleado público, sino servir de apoyo a este. Estamos así ante modelos algorítmicos conocidos como *Decision Support Systems*, modelos que no llevan a decisiones totalmente automatizadas al no emitirse una solución jurídica al caso a través de la herramienta: simplemente se aportan elementos de apoyo, siendo el funcionario quien toma la decisión final<sup>17</sup>.

---

16 PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Decisiones automatizadas en la administración tributaria” en «*La inteligencia artificial en la relación entre los obligados y la Administración tributaria. Retos ante la gestión tecnológica*», Bernardo Olivares Olivares (Dir.), Wolters Kluwer, 2022, p. 149

17 PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Los contribuyentes ante las decisiones automatizadas de la Administración Tributaria” en «*La digitalización en los procedimientos tributarios y el intercambio automático de información*», Ob. cit., p. 238

Indica en este sentido MORAL SORIANO que hay que diferenciar entre decisiones asistidas, en las que el operador jurídico tiene la palabra final tras obtener datos e incluso recomendaciones por parte de las herramientas tecnológicas, y decisiones automatizadas, que son aquellas en las que es la herramienta tecnológica la autora principal de la decisión, llegando a ella a través de estadísticas y correlaciones, y “arrojando” la decisión final directamente<sup>18</sup>. De nuevo, debe destacarse que no estamos ante una diferencia tecnológica, sino ante una diferencia que radica en el uso que la Administración da a la tecnología: en un caso la herramienta proporciona la decisión final, y en otro se tiene en cuenta lo proporcionado por la herramienta como mera recomendación, decidiendo una persona.

Es muy importante tener en cuenta esta diferenciación, en tanto que el régimen jurídico aplicable es distinto, pues ya se analizarán posteriormente las garantías que deben respetarse en el contexto de las decisiones automatizada. Por ejemplo, en nuestro país las Administraciones tributarios incluyen las tareas de elaboración de perfiles de riesgo dentro del concepto de decisiones semiautomatizadas, todo ello por entender que las herramientas tecnológicas en juego simplemente sirven de apoyo a la decisión, y sin aplicarse por tanto las garantías propias de las decisiones automatizadas<sup>19</sup>.

La cuestión es que la diferenciación no siempre es necesariamente fácil. Destaca PÉREZ BERNABEU que hay que tener en cuenta el concepto de “intervención humana significativa” para determinar ante qué tipo de decisión estamos, concepto jurídico indeterminado que habrá que analizar caso por caso. De esta manera, a la hora de valorar si estamos o no ante una intervención humana significativa y ante una decisión automatizada pueden valorarse los siguientes parámetros<sup>20</sup>:

---

18 MORAL SORIANO, Lorena: “Decisiones automatizadas, derecho administrativo y argumentación jurídica” en *«Inteligencia artificial y Filosofía del Derecho»*, Joaquín Garrido Martín y Fernando Higinio Llano (Dir.), Ed. Laborum, 2022, p. 481

19 PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Inteligencia artificial y administración tributaria a la luz del principio de legalidad: hacia un marco jurídico garantista”, *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 204, 2024, p. 18

20 PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Decisiones automatizadas en la administración tributaria” en *«La inteligencia artificial en la relación entre los obligados y la Administración tributaria. Retos ante la gestión tecnológica»*, Ob. Cit., p. 151

- El tiempo total dedicado por el funcionario humano en el proceso de adopción de la decisión. Obviamente, a menor dedicación, más probabilidad de concurrencia de decisión automatizada.
- Nivel de cualificación profesional que el humano interviniente tiene para adoptar la decisión de que se trate. Obviamente, si carece de cualificación para la adopción de la misma y simplemente sigue lo señalado por las herramientas de IA, estamos ante una decisión automatizada y no un mero sistema de apoyo a la decisión.
- Nivel de responsabilidad que cabe potencialmente exigir a la persona si la decisión es incorrecta.
- Nivel de apoyo que la persona recibe para llevar a cabo la tarea de forma sostenible.
- Esfuerzo de adaptación que se exige a la persona con respecto a la herramienta de IA utilizada.
- Determinación de si el operador humano tiene o no acceso a toda la información relevante para la adopción de la decisión. En caso negativo, y aunque la decisión la tome formalmente el funcionario, difícilmente puede hablarse de decisión humana real, en tanto que su decisión ha estado de facto constreñida por los datos aportados por la herramienta.
- Grado de autoridad del cual goza el operador para apartarse de la decisión o recomendación efectuada por la herramienta de IA. De esta forma, claramente concurre decisión automatizada si, en la práctica, el operador se limita a “estar de acuerdo” con la máquina.

También hay otro caso controvertido, que es aquel en el que existe intervención humana temprana, tomándose posteriormente la decisión por parte de la herramienta de IA. Sería

por ejemplo el caso de que el operador humano sea el que recopile y proporcione los datos, correspondiendo posteriormente al algoritmo la toma de la decisión. En este caso, debe entenderse que estamos ante una decisión automatizada, en tanto que, sin perjuicio de la intervención temprana humana, la decisión de fondo ha sido tomada en exclusiva por la herramienta de IA<sup>21</sup>.

En último lugar, es relevante a estos efectos tener en cuenta lo señalado en la STJUE de 7 de diciembre de 2024, Asunto C-634-21 (Caso Schufa). En este caso, nos encontramos ante una sentencia de gran relevancia porque se clarifica el concepto de decisión automatizada, llevándose a cabo una interpretación amplia del mismo, e incluyéndose dentro de este las apreciaciones, juicios o estimaciones que previamente se consideraban meros actos preparatorios<sup>22</sup>.

En concreto, este caso nace tras la denegación de un banco de un préstamo a una persona física, todo ello con base en el resultado de un informe de solvencia elaborado por SCHUFA. El interesado pretendió ejercer su derecho al acceso a la protección de datos, pero se le dio mera información genérica, sin proporcionarse información específica sobre los datos y métodos que se habían tenido en cuenta para otorgarle el *score* que se le dio.

Pues bien, el TJUE entiende que en un caso así estaríamos ante una decisión automatizada, resultando de aplicación la protección prevista en el art. 22 RGPD. Por tanto, PÉREZ BERNABEU destaca que el TJUE considera que la elaboración de perfiles de riesgo crediticio ha de tener la consideración de decisión individual automatizada, extendiéndose las garantías propias de estas decisiones, existiendo obligación de garantizar la inteligibilidad de la misma<sup>23</sup>.

Es decir, a raíz de esta sentencia es necesario revisar la distinción entre decisiones totalmente automatizadas y decisiones semi-automatizadas, en tanto que

---

21 PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Los contribuyentes ante las decisiones automatizadas de la Administración Tributaria” en «*La digitalización en los procedimientos tributarios y el intercambio automático de información*», Ob. cit., p. 241

22 PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Inteligencia artificial y administración tributaria a la luz del principio de legalidad: hacia un marco jurídico garantista”, Ob. cit., p. 23

23 Ibidem, p. 24

muchos de los casos que hasta ahora entrarían en esta segunda categoría deben pasar a considerarse como decisiones totalmente automatizadas, siendo aplicables las garantías jurídicas de estas.

## **4. EL MARCO REGULADOR DE LAS DECISIONES AUTOMATIZADAS**

### **4.1 Marco regulador en el ámbito administrativo general**

Tal y como se dijo en el apartado anterior, el art. 41 de la Ley 40/2015 establece una definición de actuación administrativa automatizada, señalando que *“se entiende por actuación administrativa automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público”*.

La definición causa ciertamente dudas interpretativas, en tanto que no se define claramente qué es intervención directa y qué es intervención indirecta. Para aclarar dichas dudas, nos remitimos a la argumentación del epígrafe previo y la diferencia entre funciones automatizadas y funciones semi-automatizadas.

En su segundo inciso, lo único que establece el precepto es que en los supuestos de actuaciones automatizadas *“deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación”*.

Por otro lado, y para comprender adecuadamente el marco regulador vigente, hay también que acudir al art. 13 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo. En remisión al precepto anteriormente citado, señala que la determinación de una actuación administrativa como automatizada tiene que ser autorizada a través de resolución del titular del órgano competente, publicándose en la sede electrónica correspondiente.

También se establece que esta resolución de autorización tiene que señalar claramente qué recursos proceden contra la actuación automatizada, ante qué órgano se pueden presentar y cuál es el plazo de presentación. Además, se señala vagamente que habrá que establecer medidas adecuadas para garantizar la salvaguarda de los derechos e intereses legítimos de los interesados<sup>24</sup>.

Por último, y en su tercer inciso, el precepto simplemente señala que *“en el ámbito de las Entidades Locales, en caso de actuación administrativa automatizada se estará a lo dispuesto en la disposición adicional octava del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional”*.

Si acudimos a dicha disposición, podemos observar que lo único que se establece es que, a efectos del ejercicio en vía electrónica de funciones reservadas a funcionarios, los puestos a ellos reservados tienen la consideración de órganos.

En definitiva, destacan MARTÍN LÓPEZ y PÉREZ BERNABEU que, a pesar de la amplísima proyección de la IA en la esfera administrativa general y las decisiones automatizadas, lo cierto es que a día de hoy existe una “mínima base jurídica” reguladora de la misma, dándose muchos interrogantes no resueltos<sup>25</sup>. Procede ahora pasar al análisis específico de la regulación existente en el ámbito tributario para determinar si sucede lo mismo.

---

24 PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Decisiones automatizadas en la administración tributaria” en *«La inteligencia artificial en la relación entre los obligados y la Administración tributaria. Retos ante la gestión tecnológica»*, Ob. Cit., p. 152

25 MARTÍN LÓPEZ, Jorge y PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Inteligencia artificial, machine learning e inclusión de contribuyentes en los procedimientos comprobatorios” en *«Inteligencia artificial y administración tributaria: eficiencia administrativa y defensa de los derechos de los contribuyentes»*, Fernando Serrano Antón (Dir.), Ed. Aranzadi, Navarra, 2021, p. 444

## 4.2 El marco regulador tributario

En materia tributaria, resulta clave el art. 96 LGT. En el contexto del establecimiento de reglas relativas al uso de tecnologías informáticas y telemáticas, el precepto contiene dos incisos que resultan útiles desde la perspectiva de los derechos del contribuyente en el contexto de decisiones automatizadas en el ámbito tributario.

En este sentido, el art. 96.3 establece que como garantía general para todos los procedimientos electrónicos que será obligatorio identificar a la Administración actuante. Y luego, en el ámbito específico de las decisiones automatizadas, se señala que debe garantizarse la identificación del órgano competente para la programación y supervisión del sistema de información, así como de los órganos que resultan competentes para la resolución de eventuales recursos contra la decisión.

Vemos así que estamos ante la plasmación en el contexto tributario de las normas señaladas en el apartado anterior. Además, el cuarto inciso del art. 96 LGT señala que las aplicaciones que la Administración tributaria pretenda utilizar en el ejercicio de sus potestades tiene que ser previamente aprobada según lo que se determine en vía reglamentaria<sup>26</sup>.

En cuanto a otras menciones a las decisiones automatizadas en el contexto de la LGT, hemos de citar también el art. 100.2, que señala que *“tendrá la consideración de resolución la contestación efectuada de forma automatizada por la Administración tributaria en aquellos procedimientos en que esté prevista esta forma de terminación”*.

Estamos ante una disposición de gran relevancia porque admite expresamente la posibilidad de finalización del procedimiento tributario a través de decisión puramente

---

26 PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Decisiones automatizadas en la administración tributaria” en «*La inteligencia artificial en la relación entre los obligados y la Administración tributaria. Retos ante la gestión tecnológica*», Ob. Cit., p. 155

automatizada, y porque es la primera norma que admitió esta posibilidad en nuestro ordenamiento<sup>27</sup>.

Por otra parte, y para más detalles, acudimos efectivamente a la vía reglamentaria, y en concreto al RGGIT. En su art. 84, contiene reglas relativas a las decisiones automatizadas en el contexto específico de la inspección tributaria.

A estos efectos, el precepto parte de la definición de decisión automatizada del art. 41 de la Ley 40/2015, estableciendo, tal y como se ha señalado anteriormente, que es preciso fijar previamente el órgano competente *“para la definición de especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad del sistema de información”*, así como el órgano competente para resolver eventuales recursos. Además, la Administración tiene la obligación de identificarse en los supuestos de actuación automatizada mediante medios como el sello electrónico o el Código Seguro de Verificación (CSV).

Por su parte, el art. 85 RGGIT establece que en los casos de actuación automatizada, las aplicaciones empleadas por la Administración tributaria tienen que haber sido previamente aprobadas por el órgano competente, señalándose en el segundo inciso que los interesados podrán conocer cuáles son dichas aplicaciones consultando la web de la Administración correspondiente.

No obstante, esta última previsión debe complementarse con la dispuesta en el art. 170.7 RGGIT, que señala que *“los planes de inspección, los medios informáticos de tratamiento de información y los demás sistemas de selección de los obligados tributarios que vayan a ser objeto de actuaciones inspectoras tendrán carácter reservado, no serán objeto de publicidad o de comunicación ni se pondrán de manifiesto a los obligados tributarios ni a órganos ajenos a la aplicación de los tributos”*.

---

27 PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Los contribuyentes ante las decisiones automatizadas de la Administración Tributaria” en *«La digitalización en los procedimientos tributarios y el intercambio automático de información»*, Ob. cit., p. 242

Por ello, PÉREZ BERNABEU indica que la Administración tributaria tiene la obligación de dar publicidad en la web correspondiente a las aplicaciones usadas en el marco de decisiones automatizadas, pero excluyendo las relativas a los procedimientos de inspección y selección de contribuyentes, y sin existir obligación de hacer públicas sus características técnicas, sin perjuicio de las quejas doctrinales al respecto<sup>28</sup>.

Como luego veremos, es obvio que esto puede causar relevantes problemas desde la perspectiva de la transparencia y la explicabilidad de las decisiones adoptadas. Y además, nos encontramos de nuevo ante un marco jurídico mínimo que parece insuficiente teniendo en cuenta al amplio margen y potencial de la IA en el ámbito tributario<sup>29</sup>.

### 4.3 Algoritmos en los procedimientos de inspección de tributos

Continuando lo antes señalado, hay que indicar que uno de los principales problemas es que, dada la regulación existente, los contribuyentes no conocemos exactamente las aplicaciones algorítmicas que utiliza la Administración tributaria (por la exclusión de publicidad en el ámbito de procedimientos de inspección) ni tampoco las características específicas de las mismas, en tanto que no existe obligación alguna de publicar estas últimas<sup>30</sup>.

En este mismo sentido, señala OLIVARES OLIVARES que incluso cuando los ciudadanos intentan acceder a más datos mediante el ejercicio del derecho a la información del art. 13 de la Ley de Transparencia, lo común es que se deniegue proporcionar información con base en el art. 14 de la norma, que establece que cabe

---

28 PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Decisiones automatizadas en la administración tributaria” en *«La inteligencia artificial en la relación entre los obligados y la Administración tributaria. Retos ante la gestión tecnológica»*, Ob. Cit., p. 156

29 MARTÍN LÓPEZ, Jorge y PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Inteligencia artificial, machine learning e inclusión de contribuyentes en los procedimientos comprobatorios” en *«Inteligencia artificial y administración tributaria: eficiencia administrativa y defensa de los derechos de los contribuyentes»*, Ob. cit., p. 444

30 PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Los contribuyentes ante las decisiones automatizadas de la Administración Tributaria” en *«La digitalización en los procedimientos tributarios y el intercambio automático de información»*, Ob. cit., p. 249

denegar el derecho si estamos ante información relativa a la prevención e investigación de ilícitos administrativos<sup>31</sup>.

Por ello, no podemos saber a ciencia cierta cuáles son todas las herramientas que utiliza la Administración tributaria en materia de inspección de tributos y cuáles son sus características técnicas. Con la información con la que contamos, sí que podemos señalar, tal y como indica PÉREZ BERNABEU, que la Administración tributaria elabora modelos predictivos para luchar contra el fraude fiscal, modelos que llevan a la selección de contribuyentes a fines comprobatorios. Es decir, se utilizan las grandes cantidades de datos a las que la Administración tiene acceso para, con herramientas predictivas basadas en algoritmos, determinar automáticamente casos de “riesgo fiscal” e iniciar las oportunas actuaciones<sup>32</sup>.

Es algo común en otros países de nuestro entorno, como Polonia o Bélgica. En el caso español, y con la información de la que disponemos, sabemos que la AEAT utiliza HERMES, una herramienta de análisis de riesgos basada en algoritmos de Machine learning. De esta forma, la herramienta calcula riesgos fiscales y “selecciona” contribuyentes para que sean objeto de inspecciones tributarias. Es decir, la clave es la utilización de gran cantidad de datos para establecer perfiles de riesgo<sup>33</sup>.

Por su parte, OLIVARES OLIVARES alude a otras aplicaciones informáticas que utilizan Big Data. Sería el caso de TESEO, que permite obtener de forma automática las relaciones existentes entre obligados tributarios, o el de INFONOR, aplicación de análisis automático que, sin participación de usuario, selecciona “resultados sospechosos”. En todo caso, lo importante es que no podemos contrastar la adecuación de su régimen jurídico, siendo probable que muchas de estas decisiones automatizadas ni siquiera se encuentren positivizadas<sup>34</sup>.

---

31 OLIVARES OLIVARES, Bernardo: “Transparencia y aplicaciones informáticas en la Administración Tributaria”, *Crónica Tributaria*, número 174, 2020, p. 97

32 MARTÍN LÓPEZ, Jorge y PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Inteligencia artificial, machine learning e inclusión de contribuyentes en los procedimientos comprobatorios” en *«Inteligencia artificial y administración tributaria: eficiencia administrativa y defensa de los derechos de los contribuyentes»*, Ob. cit., p. 446

33 Ibidem, p. 448

En definitiva, y si bien es obvio que estas herramientas pueden optimizar la lucha contra el fraude fiscal, la falta de transparencia y explicabilidad es patente, existiendo una relevante “opacidad algorítmica” que puede afectar a las garantías de los administrados<sup>35</sup>.

Y en este contexto es oportuno recordar lo antes analizado con relación al “Caso Schufa”, en tanto que la sentencia dictada por el TJUE establece que las decisiones semi-automatizadas de elaboración de riesgos deben considerarse decisiones totalmente automatizadas y, por tanto, deben disfrutar de las mismas garantías jurídicas que las decisiones totalmente automatizadas. En todo caso, es ahora pertinente pasar a analizar principios esenciales en el contexto de la ética algorítmica para detectar posibles vulneraciones de los mismos.



---

34 OLIVARES OLIVARES, Bernardo: “Transparencia y aplicaciones informáticas en la Administración Tributaria”, *Crónica Tributaria*, número 174, 2020, p. 97

35 MARTÍN LÓPEZ, Jorge y PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Inteligencia artificial, machine learning e inclusión de contribuyentes en los procedimientos comprobatorios” en *«Inteligencia artificial y administración tributaria: eficiencia administrativa y defensa de los derechos de los contribuyentes»*, Ob. cit., p. 448

## 5. EXIGENCIAS DERIVADAS DE LA ÉTICA ALGORÍTMICA

### 5.1 La transparencia en sus dimensiones activa y pasiva

Desde la perspectiva de las exigencias derivadas de la ética algorítmica son relevantes los elementos de transparencia y explicabilidad. Comenzando por el primero, hemos de señalar que el requisito de transparencia se predica con respecto al algoritmo en sí mismo, y supone que podamos comprender adecuadamente el conjunto de reglas en que consiste el algoritmo, todo ello sin entrar al análisis de los datos empleados en su entrenamiento<sup>36</sup>.

Es decir, la “transparencia algorítmica” se predica respecto del funcionamiento técnico del algoritmo, mientras que la explicabilidad supone un concepto más amplio que también implica el conocimiento de los datos que el algoritmo ha usado en su entrenamiento, así como del modelo de aprendizaje seguido, en tanto que estos elementos son necesarios para comprender y explicar adecuadamente cómo toma decisiones el modelo<sup>37</sup>.

Cabría distinguir además entre dimensión activa y pasiva de la transparencia. En primer lugar, la transparencia en su dimensión activa supone la obligación de la Administración de dar publicidad a información relevante para la ciudadanía como elemento fundamental para garantizar el control de la actividad pública<sup>38</sup>.

Ya hemos visto previamente las limitaciones que encontramos en lo relativo a publicidad en el ámbito de las decisiones automatizadas en procedimientos de inspección, sin que la Administración tenga la obligación de publicar las herramientas usadas en este ámbito ni las características técnicas las mismas.

---

36 PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Obstáculos a la efectividad del principio de explicabilidad algorítmica en el ámbito tributario” en «*Retos Jurídico-Tributarios de la robótica y la inteligencia artificial en la era digital*”, Juan Ignacio Hinojosa Torralvo e Ignacio Cruz Padial (Dir.), Atelier, 2023, p. 141

37 PÉREZ BERNABEU, Begoña: “El principio de explicabilidad algorítmica en la normativa tributaria española: hacia un derecho a la explicación individual”, *Civitas REDFT*, núm. 192, 2021, p. 148

38 *Ibidem*, p. 158

Por otro lado, la transparencia en su dimensión pasiva alude al derecho de acceso que tienen los ciudadanos a la información debida para alcanzar la explicabilidad algorítmica. Y como vimos en apartados previos, lo cierto es que también se dan importantes restricciones en este sentido.

De esta manera, el art. 13 de la Ley de Transparencia permite que el ciudadano exija acceder a información. Sin embargo, y para empezar, cabe alegar que la información relativa al uso de algoritmos no encaja en la “información de relevancia jurídica” del art. 7 de la norma. Y además, el art. 14 de la norma señala que no estamos ante un derecho de acceso absoluto, siendo posible no proporcionar la información relativa a cuestiones de prevención e investigación de ilícitos administrativos, así como la relativa a funciones administrativas de vigilancia.

Por tanto, y teniendo todos estos elementos en cuenta, lo común es que se deniegue proporcionar información la información solicitada sobre el funcionamiento de los algoritmos que llevan a decisiones automatizadas en el ámbito tributario<sup>39</sup>. Señala además PÉREZ BERNABEU que se da el problema adicional de que estamos ante un “derecho débil”, sin que existan consecuencias jurídicas cuando la Administración incumple su obligación de dar acceso a la información pública, sin darse mecanismos de ejecutoriedad<sup>40</sup>.

Encontramos un ejemplo de los problemas que se dan en materia de “transparencia pasiva” en el caso que llevó a la Resolución 825/2019 de 13 de Febrero de 2020 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. En este caso, un ciudadano ejerció su derecho de acceso con relación a aplicaciones de la AEAT basadas en algoritmos (TESEO, PROMETEO, DEDALO...), aplicaciones de las que tenía conocimiento meramente por informaciones esparcidas en la web, sin que la Administración Tributaria hubiese previamente proporcionado información “oficial” alguna en la web<sup>41</sup>.

---

39 OLIVARES OLIVARES, Bernardo: “Transparencia y aplicaciones informáticas en la Administración Tributaria”, Ob. cit., p. 97

40 PÉREZ BERNABEU, Begoña: “El principio de explicabilidad algorítmica en la normativa tributaria española: hacia un derecho a la explicación individual”, *Civitas REDFT*, núm. 192, 2021, p. 148

41 *Ibidem*, p. 165

Tal y como consta en el apartado de antecedentes de la Resolución, inicialmente la AEAT aportó información escueta y genérica, señalando que estas aplicaciones suponen meros sistemas de análisis de información, siendo aplicaciones de soporte que no necesitan de aprobación reglamentaria (art. 96.4 LGT) ni con respecto a las cuales deba difundirse información. Vemos así la relevancia práctica de la diferencia antes señalada entre funciones automatizadas o semi-automatizadas, en tanto que la Administración puede escudarse tras las segundas (aunque realmente sí que pudiesen existir decisiones automatizadas) para evitar transparencia y control.

El ciudadano presentó la oportuna reclamación, llevando ello a la Resolución objeto de análisis, todo ello alegando que resultaba falso que estuviéramos ante meras aplicaciones de soporte, debiendo darse aprobación reglamentaria y publicación de la debida información. Ante la remisión del expediente, la AEAT se negó a proporcionar más información específica, en esta ocasión escudándose en el art. 14 de la Ley de Transparencia.

Pues bien, el Consejo de Transparencia señaló que es cierto que proporcionar excesivos detalles del funcionamiento de estas aplicaciones podría afectar al correcto funcionamiento de las actuaciones de inspección. Sin embargo, sí que podría ser perfectamente posible, con el fin de garantizar la transparencia, aportar información no comprometedor de las aplicaciones utilizadas. Por ello, se estima la reclamación y se insta a la AEAT a proporcionar la información requerida.

Señala PÉREZ BERNABEU que esto llevó a que se lograra obtener información sobre estas herramientas, con una muy breve descripción de su funcionamiento. Sin embargo, en ningún momento se proporcionó información sobre el algoritmo ni sobre el modelo algorítmico, sin satisfacerse ni las exigencias de transparencia ni las de explicabilidad<sup>42</sup>.

---

42 Ibidem, p. 164

Por tanto, y desde la perspectiva de la transparencia en su dimensión pasiva, resulta evidente que el derecho de acceso a estas cuestiones algorítmicas en el ámbito tributario está fuertemente limitado. Primero, porque la publicidad normativa se refiere a las actuaciones automatizadas, y la AEAT puede tratar de alegar que estas herramientas no tienen tal carácter, aunque realmente sí puedan tenerlo. Por otro lado, ya hemos señalado las relevantes limitaciones que hay en el acceso a cuestiones relacionadas con procedimientos de inspección. Y finalmente, porque incluso en este caso, en el que se dio la razón al ciudadano, la información proporcionada no satisfacía en modo alguno el principio de transparencia algorítmica<sup>43</sup>.

## **5.2 La explicabilidad de las decisiones adoptadas por IA y la motivación de los actos tributarios**

Pasando al principio de explicabilidad, y teniendo en cuenta la diferenciación antes efectuada, hay que señalar que las exigencias de explicabilidad alcanzan el modelo algorítmico en su conjunto. Es decir, se satisface el requisito de explicabilidad cuando conocemos los datos con los que se ha entrenado el algoritmo y el modelo de aprendizaje empleado, en tanto que ello nos permitirá explicar cómo ha alcanzado las decisiones que ha alcanzado<sup>44</sup>.

Estamos ante un concepto más amplio que el de transparencia. Obviamente, y teniendo en cuenta lo expresado en el apartado previo, resulta evidente que si hemos hablado de importantes limitaciones que dificultan la satisfacción del principio de transparencia, más dificultades aún se dan con respecto al principio de explicabilidad algorítmica.

De esta manera, y como obstáculos al respecto efectivo al principio de explicabilidad en el contexto de las decisiones automatizadas en el ámbito tributario, PÉREZ BERNABEU alude a la ausencia de base jurídica suficiente que legitime el derecho de acceso a la información por parte del contribuyente, al concepto restrictivo

---

43 Idem

44 PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Obstáculos a la efectividad del principio de explicabilidad algorítmica en el ámbito tributar” en «*Retos Jurídico-Tributarios de la robótica y la inteligencia artificial en la era digital*», Juan Ignacio Hinojosa Torralvo e Ignacio Cruz Padial (Dir.), Atelier, 2023, p. 141

de “decisiones automatizadas” y a la baja interpretabilidad de los algoritmos de Machine Learning<sup>45</sup>.

No obstante, hay autores que sostienen que el uso de algoritmos en la toma de decisiones no puede en modo alguno evadirse del marco general del Derecho, de manera que resultaría aplicable la exigencia de motivación que aparece, de forma general, en el art. 35 de la Ley 39/2025, en tanto que dicha disposición no excluye en modo alguno este tipo de decisiones, que tendrán que motivarse adecuadamente, como todas<sup>46</sup>.

Desde esta perspectiva, cabe plantear la posibilidad de que se satisfagan las exigencias de motivación poniéndose a disposición del destinatario de la decisión la programación del algoritmo, en tanto que dicho algoritmo resulta uno de los elementos de juicio clave a la hora de tomar la decisión.

Y recordemos que, de acuerdo a las exigencias de motivación generales, la clave es que el destinatario de la decisión pueda conocer adecuadamente las razones que llevaron a su adopción para así combatirlas por la vía del recurso si lo entiende pertinente. Podemos citar en este sentido la STS 730/2020, de 9 de junio, que señala que la Administración tiene el deber de exteriorizar las razones que fundamentaron la decisión adoptada, todo ello de manera que el administrado puede comprenderlas y articular los medios defensivos que estime pertinentes.

En el mismo sentido se pronuncia la STS 530/2021, de 20 de abril, que indica que la motivación del acto administrativo es imprescindible y debe garantizar que el interesado pueda comprender los hechos y fundamentos de derecho aplicables, todo ello para poder defenderse de la decisión y articular los medios de impugnación que correspondan.

Entiende no obstante PÉREZ BERNABEU que el acceso al código fuente del algoritmo no garantiza que el administrado tenga una explicación suficientemente clara,

---

45 Ibidem, p. 150

46 PÉREZ BERNABEU, Begoña: “El principio de explicabilidad algorítmica en la normativa tributaria española: hacia un derecho a la explicación individual”, *Civitas REDFT*, núm. 192, 2021, p. 165

ya que estamos ante una cuestión de gran complejidad. Es decir, salvo que el contribuyente concreto tenga una amplia formación en la materia, no logrará en modo alguno entender lo que se le remite. Por tanto, lo oportuno para satisfacer las exigencias del art. 35 de la Ley 39/2015 sería que la Administración aportase una “explicación comprensible”, recayendo sobre ella dicha responsabilidad. Y si la explicación no resulta comprensible, podría ser viable para el contribuyente alegar imposibilidad de cumplir lo exigido y pedir la anulación judicial de la decisión adoptada<sup>47</sup>.

Finalmente, y en este contexto del principio de explicabilidad de las decisiones automatizadas, es pertinente citar la reciente STJUE de 27 de febrero de 2025, en el Caso Dun & Bradstreet Austria. Esta sentencia resulta de interés porque fija unos estándares mínimos de cumplimiento que han de ser respetados por las administraciones de los distintos Estados miembros.

En este sentido, la sentencia aborda un supuesto relativo a una evaluación crediticia automatizada que, por su resultado negativo, impidió que una persona pudiese celebrar un contrato de telefonía móvil. Si bien la cuestión se aborda desde la perspectiva del art. 15 RGPD, es también cierto que se dan conclusiones relevantes para el objeto de nuestro trabajo.

De esta manera, el TJUE señala que el afectado por la decisión automatizada tiene derecho a recibir una explicación sobre el funcionamiento del mecanismo utilizado para llegar a ella. Es destacable que en el considerando 57 se señala que cuando el art. 15 RGPD habla de derecho a acceder a información significativa sobre la lógica aplicativa debe entenderse que existe *“un derecho a la explicación del procedimiento y de los principios concretamente aplicados para explotar, de forma automatizada, los datos personales del interesado con el fin de obtener un resultado determinado, como un perfil de solvencia”*.

Además, se señala que el responsable del tratamiento tiene que asegurarse de facilitar información concisa, transparente e inteligible. Se indica a estos efectos en el

---

47 Ibidem, p. 166

considerando 59 que *“ni la mera comunicación de una fórmula matemática compleja, como un algoritmo, ni la descripción detallada de todas las etapas de la adopción de una decisión automatizada cumple tales requisitos, en la medida en que ninguna de estas modalidades puede considerarse una explicación suficientemente concisa e inteligible”*. Podemos conectar esto con lo previamente señalado en páginas anteriores sobre que el acceso al código fuente del algoritmo no garantiza que el administrado tenga una explicación suficientemente clara, ya que estamos ante una cuestión de gran complejidad.

En definitiva, el TJUE señala que debe aportarse información inteligible sobre la lógica aplicada a la decisión, sin que ello implica una compleja explicación de todo el algoritmo. En cuanto a qué debe entrar dentro de esta “información significativa”, el TJUE alude en el considerando 61 a la descripción del procedimiento y de los principios concretamente aplicados, siendo la clave que el interesado pueda entender qué datos se han usado y cómo han fundamentado la adopción de la decisión automatizada.



## 6. CONCLUSIONES

Cuando hablamos de IA, el elemento a destacar es que las herramientas de IA pueden replicar el pensamiento lógico humano, tomando decisiones con base en procesos de interpretación de datos y de aprendizaje automático: mientras que los métodos estadísticos convencionales aprenden a través de reglas, en el caso de la IA se aprende de forma automática con ejemplos y datos, lo cual implica que, a más experiencia y más datos, más aprendizaje. Lo cierto es que, a pesar del aumento del uso de la IA por parte de la Administración tributaria en el contexto de las funciones automatizadas y semi-automatizadas, no existe a día de hoy una base jurídica suficiente para dar respuesta a los interrogantes y problemas que se plantean.

Una diferenciación fundamental desde la perspectiva conceptual es la existente entre sistemas de decisión automatizada, que son aquellos en los que la IA ocupa el lugar de la persona, imitando su razonamiento y decisión, y sistemas de soporte a la decisión, que son aquellos en los que, si bien las herramientas de IA llevan a cabo recomendaciones, sigue existiendo un responsable humano que es quien toma la decisión final. No siempre es fácil diferenciar uno de otro, en tanto que existen relevantes dudas interpretativas sobre qué es lo que hemos de considerar por “intervención humana significativa”. Esto lleva a que la Administración tributaria alegue en muchos casos que las herramientas que usan son meros sistemas de soporte a la decisión, aunque se pueda discutir lo contrario, logrando así evitar las garantías propias de los sistemas de decisión automatizada.

Con lo hasta ahora expuesto, es evidente que la regulación actualmente existente en nuestro país en materia de decisiones automatizadas en el ámbito tributario es a todas luces insuficiente. Para empezar, porque es escasa y no da respuesta a muchas de las cuestiones que se plantean ante el enorme potencial de las herramientas de IA, y en segundo lugar porque no se garantiza la transparencia ni la explicabilidad, sin que la Administración tributaria esté obligada a facilitar información detallada sobre las características técnicas de los algoritmos que emplea<sup>48</sup>.

---

48 Ibidem, p. 165

Esto puede llevar a relevantes problemas. Para empezar, y ante la falta de datos, no podemos garantizar que la aplicación de herramientas predictivas y de selección de perfiles de riesgo no vulnera el principio de discriminación, pues no conocemos los sesgos susceptibles de producirse. Así, no sabemos si de manera sistemática se da “preferencia” injustificada a algún colectivo frente a otros para ser “candidato” a una comprobación tributaria<sup>49</sup>. Señalan al respecto MARTÍN LÓPEZ y PÉREZ BERNABEU que lo cierto es que la existencia de sesgos que lleven a discriminación no es un problema exclusivo de la IA, sino inherente a cualquier proceso de decisión, incluidos los humanos. Por ello, no parece razonable que existan diferencias relevantes en el régimen jurídico aplicable a decisiones tomadas por humano o a las adoptadas sobre sistemas de IA, debiendo también en este último caso satisfacerse los requisitos de explicabilidad necesarios para garantizar que la decisión no es arbitraria ni discriminatoria<sup>50</sup>.

Por desgracia, en España seguimos con relevantes dificultades para poder acreditar y dar respuesta a una posible discriminación derivada de estas herramientas automatizadas, en tanto que carecemos de acceso a datos suficientes para poder alegar en este sentido. De hecho, las únicas garantías jurídicas que hay en la práctica, y que podemos emplear también en el ámbito tributario, son las derivadas del RGPD<sup>51</sup>. Por ello, y desde la perspectiva de propuestas de mejora, parece muy recomendable lo señalado en la Resolución del Parlamento Europeo de 20 de octubre de 2020, con recomendación sobre aspectos éticos de la inteligencia artificial, instándose en ella a la creación de una autoridad nacional independiente que actúe como autoridad de control y evalúa la conformidad de las herramientas de IA con las obligaciones éticas aplicables, entre ellas las de no discriminación. Estas autoridades nacionales serían a su vez coordinadas por una autoridad única a nivel europeo<sup>52</sup>.

---

49 MARTÍN LÓPEZ, Jorge y PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Inteligencia artificial, machine learning e inclusión de contribuyentes en los procedimientos comprobatorios” en *«Inteligencia artificial y administración tributaria: eficiencia administrativa y defensa de los derechos de los contribuyentes»*, Ob. cit., p. 448

50 Ibidem, p. 451

51 Ibidem, p. 452

52 Ibidem, p. 453

En todo caso, y si bien esto sería claramente deseable y podría afectadas al uso de la IA en el ámbito tributario, lo cierto es que el problema principal detectado en el trabajo es la falta de transparencia y explicabilidad, en tanto que la dificultad de acceder a los datos necesarios dificulta detectar irregularidades y vulneraciones de derechos del contribuyente, imposibilitándose en la práctica la rendición de cuentas. Por esta razón, autores como PÉREZ BERNABEU indican que, en primer lugar, sería necesario aclarar el concepto de actuación administrativa totalmente automatizada, pues las dificultades interpretativas actuales facilitan que la Administración se “escude” ante la existencia de meros sistemas de soporte a la decisión a los cuales no les resulta aplicable el régimen jurídico analizado en este trabajo<sup>53</sup>.

Por otra parte, sería pertinente extender a las funciones semi-automatizadas las garantías fundamentales propias del régimen jurídico de las automatizadas. Esto evitaría problemas como los que se dan actualmente, como sería el caso de que las decisiones adoptadas con base en herramientas como HERMES queden excluidas del control judicial<sup>54</sup>.

Y en el mismo sentido, también resulta necesario garantizar la debida publicidad del funcionamiento de estos sistemas, yendo más allá de la mera vaga descripción de su propósito. Para evitar los problemas que hemos analizado a lo largo del trabajo, sería necesaria una reforma del art. 170.7 RGGIT para que se indique de forma expresa la no exclusión del deber de información de aquellas cuestiones relativas a los recursos de IA que resultan fundamentales para garantizar la transparencia los derechos de los obligados tributarios<sup>55</sup>.

Desde luego, el argumento de que no se puede proporcionar información suficiente con el fin de no causar problemas desde la óptica preventiva no parece muy convincente. En este sentido, señala BOIX PALOP que nuestro ordenamiento ya ha resuelto esta cuestión en el entorno no electrónico, existiendo reglas que dejan claro qué

---

53 PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Decisiones automatizadas en la administración tributaria” en *«La inteligencia artificial en la relación entre los obligados y la Administración tributaria. Retos ante la gestión tecnológica»*, Ob. Cit., p. 156

54 Ibidem, p. 157

55 Ibidem, p. 160

partes de los programas de inspección sí se pueden publicar, dándose así equilibrio entre respeto a la efectividad de estos y respeto a las garantías de publicidad. Por tanto, podría aplicarse el mismo criterio que ya se aplica para los planes de inspección y para la programación de la actividad de control<sup>56</sup>. Propone por ello JIMÉNEZ-CASTELLANOS que se reconozca la necesidad de dar publicidad a cuestiones relacionadas con el diseño y funcionamiento de estas herramientas, potenciándose además la obligación de realizar evaluaciones de impacto con el propósito de identificar posibles riesgos para los derechos fundamentales<sup>57</sup>.

Obviamente, hemos observado en epígrafes previos que, al margen de las limitaciones normativas, también se plantea el problema de la falta de consecuencias para la Administración tributaria en caso de incumplimiento de las garantías vigentes, como las derivadas del art. 96 LGT. Por ello, y con el fin de establecer penalizaciones que desincentiven el incumplimiento y las prácticas irregulares, sería pertinente una reforma que establezca que los incumplimientos en esta materia supondrán causa de anulabilidad de la actuación administrativa<sup>58</sup>.

Por último, y teniendo en cuenta las exigencias de motivación antes señaladas y la ausencia de la misma en el seno de las decisiones automatizadas, entendemos que debe reconocerse de forma expresa y a través de las oportunas reformas un “derecho a la explicación individual” hacia el contribuyente. Es decir, un derecho de aplicación concreta que, en el contexto de las decisiones automatizadas, garantice al contribuyente que se le ofrece una explicación adecuada sobre las circunstancias concretas que efectivamente han llevado a la adopción de la decisión administrativa que le afecta<sup>59</sup>.

---

56 BOIX PALOP, Andrés: "Los algoritmos son reglamentos: la necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias a los programas empleados por la Administración para la adopción de decisiones", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, volumen 1, 2020, p. 265

57 JIMÉNEZ-CASTELLANOS BALLESTEROS, Inmaculada: "Decisiones automatizadas y transparencia administrativa: nuevos retos para los derechos fundamentales", *Revista Española de la Transparencia*, número 16, 2023, p. 213

58 PÉREZ BERNABEU, Begoña: "Decisiones automatizadas en la administración tributaria" en «*La inteligencia artificial en la relación entre los obligados y la Administración tributaria. Retos ante la gestión tecnológica*», Ob. Cit., p. 161

59 PÉREZ BERNABEU, Begoña: "El principio de explicabilidad algorítmica en la normativa tributaria española: hacia un derecho a la explicación individual", *Civitas REDFT*, núm. 192, 2021, p. 173

## 7. BIBLIOGRAFÍA

AGUDO ZAMORA, Manuel: *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos, España, 2014

BOIX PALOP, Andrés: "Los algoritmos son reglamentos: la necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias a los programas empleados por la Administración para la adopción de decisiones", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, volumen 1, 2020, págs. 223-270

CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí: "Actuación automatizada, robótica e inteligente", en *"Manual de Derecho Administrativo"*, Francisco Velasco Caballero (Dir.), Ed. Marcial Pons, España, 2024, págs. 531-547

GARCÍA MARTÍNEZ, Andrés: "La digitalización de la economía y la innovación tecnológica en la Administración tributaria: de la eficiencia en la aplicación de los tributos a la protección de los derechos y garantías de los contribuyentes", *Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, número 9, 2022, págs. 1-170

HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Carlos: "La OCDE explica el contenido de su definición actualizada de los sistemas de Inteligencia Artificial", *Diario La Ley*. Disponible en: <https://diariolaley.laleynext.es/dll/2024/03/07/la-ocde-explica-el-contenido-de-su-definicion-actualizada-de-los-sistemas-de-inteligencia-artificial>

JIMÉNEZ-CASTELLANOS BALLESTEROS, Inmaculada: "Decisiones automatizadas y transparencia administrativa: nuevos retos para los derechos fundamentales", *Revista Española de la Transparencia*, número 16, 2023, págs. 191-215.

MARTÍN LÓPEZ, Jorge y PÉREZ BERNABEU, Begoña: "Inteligencia artificial, machine learning e inclusión de contribuyentes en los procedimientos comprobatorios" en *«Inteligencia artificial y administración tributaria: eficiencia administrativa y defensa de los derechos de los*

*contribuyentes*», Fernando Serrano Antón (Dir.), Ed. Aranzadi, Navarra, 2021, págs. 441-456.

MORAL SORIANO, Lorena: “Decisiones automatizadas, derecho administrativo y argumentación jurídica” en «*Inteligencia artificial y Filosofía del Derecho*», Joaquín Garrido Martín y Fernando Higinio Llano (Dir.), Ed. Laborum, 2022, págs. 475-500.

OLIVER CUELLO, Rafael: “Big data e inteligencia artificial en la Administración tributaria”, *Revista de Internet, Derecho y Política*, número 33, 2021, págs. 1-13.

OLIVARES OLIVARES, Bernardo: “Transparencia y aplicaciones informáticas en la Administración Tributaria”, *Crónica Tributaria*, número 174, 2020, págs 89-111

PÉREZ BERNABEU, Begoña: “El principio de explicabilidad algorítmica en la normativa tributaria española: hacia un derecho a la explicación individual”, *Civitas REDFT*, núm. 192, 2021, págs. 143-178.

PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Decisiones automatizadas en la administración tributaria” en «*La inteligencia artificial en la relación entre los obligados y la Administración tributaria. Retos ante la gestión tecnológica*», Bernardo Olivares Olivares (Dir.), Wolters Kluwer, 2022, págs. 148-164.

PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Obstáculos a la efectividad del principio de explicabilidad algorítmica en el ámbito tributar” en «*Retos Jurídico-Tributarios de la robótica y la inteligencia artificial en la era digital*», Juan Ignacio Hinojosa Torralvo e Ignacio Cruz Padial (Dir.), Atelier, 2023, págs. 137-158.

PÉREZ BERNABEU, Begoña y MARTÍN LÓPEZ, Jorge: “Explicability and non discrimination in Tax Administration’s decisions based on artificial intelligence” en «*Digital transformations on Tax Administrations in the European Union*», Álvaro

Antón Antón y Cristina García-Herrera Blanco (Dir.), Instituto de Estudios Fiscales, 2023, págs. 247-261

PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Los contribuyentes ante las decisiones automatizadas de la Administración Tributaria” en «*La digitalización en los procedimientos tributarios y el intercambio automático de información*», Ana María Pita Grandal, Luis Alberto Malvárez Pascual y Carmen Ruiz Hidalgo (Dir.), Aranzadi, 2023, págs. 235-254.

PÉREZ BERNABEU, Begoña: “La explicabilidad de la IA a través de la XAI: una propuesta de regulación en el ámbito tributario” en «*Memorias de las XXXII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*», Yuri Varela Barraza (Coord.), Tirant lo Blanch, 2024, págs. 2643-2663.

PÉREZ BERNABEU, Begoña: “Inteligencia artificial y administración tributaria a la luz del principio de legalidad: hacia un marco jurídico garantista”, *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 204, 2024, págs. 1-50.

### **Jurisprudencia y resoluciones de interés**

STJUE de 7 de diciembre de 2024, Asunto C-634-21 (Caso Schufa)

STJUE de 27 de febrero de 2025, Asunto C-203-22 (Caso Dun & Bradstreet Austria)

STS 730/2020, de 9 de junio

STS 530/2021, de 20 de abril

Resolución 825/2019 de 13 de Febrero de 2020 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2020, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre un marco de los aspectos éticos de la inteligencia artificial, la robótica y las tecnologías conexas

## **Normativa y otros**

Reglamento 2024/1689 por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial

Recomendación sobre la Inteligencia Artificial de la OCDE

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional

Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

Plan Estratégico de la Agencia Tributaria 2024-2027

