



TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1.569

**INFORME DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA DEL IMPACTO DEL
TRABAJO A DISTANCIA EN LA GESTIÓN DE LA AGENCIA
ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, PERIODO 2020 A
2022**



El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 30 de mayo de 2024, el Informe de fiscalización operativa del impacto del trabajo a distancia en la gestión de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, periodo 2020 a 2022, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.



ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	9
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR	9
I.2. ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO	9
I.2.1. La Agencia Estatal de Administración Tributaria.....	9
I.2.2. El trabajo a distancia.....	12
I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN	14
I.4. TIPO DE FISCALIZACIÓN Y OBJETIVOS GENERALES	14
I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS	15
I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	15
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	15
II.1. IMPLEMENTACIÓN DEL TRABAJO A DISTANCIA EN LA AEAT	15
II.1.1. Proceso de implementación del trabajo a distancia	16
II.1.2. Normativa de la AEAT sobre trabajo a distancia.....	18
II.1.3. Digitalización de procedimientos y suficiencia de recursos informáticos	20
II.1.4. Sistema de prevención de riesgos laborales.....	23
II.2. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE TRABAJO A DISTANCIA EN LA AEAT	25
II.2.1. Determinación de los puestos de trabajo susceptibles de ser desempeñados a distancia.....	25
II.2.2. Procedimiento de gestión de solicitudes de trabajo a distancia.....	26
II.2.3. Evaluación y control del trabajo a distancia.....	28
II.3. ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN POR OBJETIVOS Y DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.....	33
II.3.1. Planes anuales de objetivos	34
II.3.2. Otros indicadores de la gestión de la AEAT	35
II.3.3. Sistemas de evaluación del desempeño	37
II.4. ANÁLISIS DE LOS COSTES Y AHORROS DERIVADOS DEL TELETRABAJO.....	40
II.4.1. Gastos e inversiones asociados al teletrabajo	40
II.4.2. Ahorros derivados del teletrabajo	41
II.5. ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE.....	45
II.5.1. Atención presencial.....	46
II.5.2. Atención telefónica.....	53
II.5.3. Atención digital.....	54
II.6. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE GÉNERO	55
II.6.1. Distribución por género del personal de la AEAT	55

II.6.2. Igualdad y teletrabajo	56
II.7. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.	57
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	57
III.1. PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA EL TELETRABAJO	57
III.2. ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA LA ADECUADA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN RÉGIMEN DE TELETRABAJO	59
III.3. EN RELACIÓN CON LA PLANIFICACIÓN DE OBJETIVOS Y LA EVALUACIÓN DE SU CUMPLIMIENTO.....	61
III.4. COSTES Y AHORROS DERIVADOS DEL TELETRABAJO	62
III.5. ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE.....	63
III.6. IGUALDAD Y TELETRABAJO	65
ANEXOS	67
ALEGACIONES FORMULADAS	87

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADI	Administración de asistencia Digital Integral
AGE	Administración General del Estado
Agencia/AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
CAT	Centro de Atención Telefónica
CNN-CERT	Centro Criptológico Nacional Computer Emergency Response Team
FNMT	Fábrica Nacional de Moneda y Timbre
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
ITB	Información Tributaria Básica
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LPRL	Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales
OTAC	Oficina Telefónica de Asistencia al Contribuyente
PLL	Plan le llamamos
PRL	Prevención de riesgos laborales
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
REC@T	Centro de Atención Telefónica de Recaudación
SIGEE-AGE	Sistema Informático de Gestión Energética de Edificios de la Administración General del Estado
TREBEP	Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público
UE	Unión Europea

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO N.º 1 OBLIGACIONES RECONOCIDAS 2020-2022.....	11
CUADRO N.º 2 RECAUDACIÓN TRIBUTARIA	11
CUADRO N.º 3 DECLARACIONES PRESENTADAS DE LAS PRINCIPALES FIGURAS TRIBUTARIAS.....	12
CUADRO N.º 4 EVALUACIONES -NOVIEMBRE 2021 Y 2022-	30
CUADRO N.º 5 PERCEPTORES DEL COMPLEMENTO DE PRODUCTIVIDAD POR TIPOS	38
CUADRO N.º 6 GASTOS ASOCIADOS AL TRABAJO A DISTANCIA 2020-2022	40
CUADRO N.º 7 CLASIFICACIÓN CONTRATOS NECESARIOS PARA TRABAJO A DISTANCIA	41
CUADRO N.º 8 CONSUMOS ENERGÉTICOS 2019-2022	43
CUADRO N.º 9 GASTO EN CONSUMO ENERGÉTICO 2019-2022.....	43
CUADRO N.º 10 GASTO EN REUNIONES, DIETAS Y LOCOMOCIÓN 2019-2022	44
CUADRO N.º 11 SERVICIOS DE ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE.....	46
CUADRO N.º 12 DETALLE POR ÁREAS DE LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN PRESENCIAL...	47
CUADRO N.º 13 EVOLUCIÓN DEL EMPLEO DE LOS SERVICIOS TELEMÁTICOS AEAT	48
CUADRO N.º 14 SERVICIOS PRESENCIALES CON Y SIN CITA PREVIA	48
CUADRO N.º 15 QUEJAS TRAMITADAS ANTE EL CONSEJO PARA LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE	50
CUADRO N.º 16 DATOS DE TELETRABAJO POR AGRUPACIÓN DE OFICINAS	51
CUADRO N.º 17 DATOS DE CITAS PRESENCIALES POR AGRUPACIONES DE OFICINAS ...	51
CUADRO N.º 18 ATENCIÓN TELEFÓNICA POR ÁREAS Y CANALES.....	54
CUADRO N.º 19 DISTRIBUCIÓN POR GÉNERO DE LOS TELETRABAJADORES	57

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO N.º 1 NORMAS AGE/AEAT TELETRABAJO	18
GRÁFICO N.º 2 RECAUDACIÓN TRIBUTARIA 2019-2022.....	36
GRÁFICO N.º 3 RATIO DE EFICIENCIA. PLAN ESTRATÉGICO 2020-2023	37
GRÁFICO N.º 4 CONSUMOS Y GASTO 2019-2022	44
GRÁFICO N.º 5 TIEMPO DE ESPERA PARA ATENCIÓN CON CITA PREVIA	49
GRÁFICO N.º 6 CITAS PRESENCIALES EN LAS OFICINAS DE LA MUESTRA 2019-2022.....	52

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

La Fiscalización operativa del impacto del trabajo a distancia en la gestión de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, periodo 2020 a 2022 figura en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2023, aprobado por Acuerdo del Pleno de 21 de diciembre de 2022, dentro del apartado D. FISCALIZACIONES PROGRAMADAS POR INICIATIVA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS.

La fiscalización se enmarca en el objetivo estratégico 1 del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas para el periodo 2018-2021: “Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público”, y se concreta en dos objetivos específicos: 1.2 “Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas” y 1.4 “Incrementar las fiscalizaciones operativas”.

El motivo para realizar la fiscalización respondió a la estimación de la conveniencia de valorar en una importante entidad administrativa las consecuencias de la implantación del modelo de trabajo a distancia desde su inicio en la pandemia hasta su práctica normalización a finales de 2022. Se consideró importante analizar la capacidad administrativa para continuar con la gestión ordinaria en el nuevo régimen de teletrabajo y la posible repercusión de este sistema en la eficacia de la gestión, los costes y ahorros y la atención a la ciudadanía. Se seleccionó a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT o la Agencia) como sujeto de la fiscalización por la relevancia de la gestión tributaria estatal y aduanera, el elevado número de empleados de la Agencia y la importancia de su relación con los contribuyentes.

En general, se considera el teletrabajo como una modalidad del trabajo a distancia que se lleva a cabo mediante el uso exclusivo o prevalente de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación. Los servicios prestados por los empleados de la AEAT de manera no presencial responden a la modalidad de teletrabajo en el sentido indicado. Por esta razón en el presente informe se utilizan indistintamente los términos “trabajo a distancia” y “teletrabajo” en las referencias a las modalidades no presenciales de prestación de servicios implantadas en la AEAT en el período fiscalizado.

I.2. ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO

I.2.1. La Agencia Estatal de Administración Tributaria

La AEAT se creó por el artículo 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991 y se constituyó de manera efectiva el 1 de enero de 1992. Se configuró como una entidad de derecho público adscrita al entonces Ministerio de Economía y Hacienda a través de la antigua Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos. Actualmente está adscrita al Ministerio de Hacienda, a través de la Secretaría de Estado de Hacienda.

La AEAT tiene encomendada la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y aduanero, así como de aquellos recursos de otras administraciones públicas nacionales o de la Unión Europea cuya gestión se le encomiende por ley o por convenio. Corresponde a la Agencia desarrollar las actuaciones administrativas necesarias para que el sistema tributario estatal y el aduanero se apliquen con generalidad y eficacia a todos los obligados tributarios, mediante los procedimientos

de gestión, inspección y recaudación que minimicen los costes indirectos derivados de las exigencias formales necesarias para el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

La Agencia se rige por lo dispuesto en el mencionado artículo 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, y en su normativa específica. En materia de personal, resulta de aplicación a la AEAT la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Reforma de la Función Pública. Respecto del personal funcionario se rige, además, por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. El régimen del personal laboral se determina en el Convenio colectivo suscrito con la representación de los trabajadores.

Los órganos rectores de la Agencia son la Presidencia, que corresponde al titular de la Secretaría de Estado de Hacienda, y la Dirección General, con rango de Subsecretaría. La estructura de la AEAT se encuentra recogida en la Orden PRE/3581/2007, de 10 de diciembre, por la que se establecen los departamentos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y se les atribuyen funciones y competencias. Los Departamentos tienen rango de dirección general y son seis: Gestión Tributaria, Inspección Financiera y Tributaria, Recaudación, Aduanas e Impuestos Especiales, Informática Tributaria y Recursos Humanos. La AEAT dispone además de tres órganos colegiados: el Comité Permanente de Dirección, de carácter consultivo, el Comité de Coordinación de la Dirección Territorial, que es el cauce entre la Dirección de la Agencia y su organización territorial, y la Comisión de Seguridad y Control, para la elaboración de criterios y la propuesta de normas que aseguren la sujeción de la actividad de la AEAT a las disposiciones por las que se rige.

La estructura y organización territorial de la Agencia en el periodo fiscalizado fue la configurada en las Resoluciones de su Presidencia de 21 de septiembre de 2004 y de 13 de enero de 2021, que derogó la anterior¹. A 31 de diciembre de 2022 la estructura territorial de la AEAT estaba compuesta por 17 Delegaciones Especiales y 39 Delegaciones, 190 Administraciones, 29 Administraciones de Aduanas e Impuestos Especiales y 3 Administraciones de asistencia Digital Integral (ADI). En el [anexo 1](#) se ofrece el organigrama actual de la AEAT, con el detalle de los servicios centrales y los territoriales.

A 31 de diciembre de 2022 la plantilla de la AEAT estaba compuesta por 25.909 empleados, el 86 % de los cuales estaba destinado en los servicios territoriales de la Agencia y el 14 % en los servicios centrales. Por colectivos, el 95 % de los empleados eran funcionarios y el 5 % restante personal laboral².

En 2022 las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos de la AEAT ascendieron a 1.591.842 miles de euros (grado de ejecución del 98 %). En su mayor parte correspondieron al capítulo 1 "Gastos de personal" que representó el 81 % del total. El detalle de las obligaciones reconocidas por capítulos fue el siguiente en el periodo 2020-2022.

¹ La Resolución de 13 de enero de 2021 de la Presidencia de la AEAT fue posteriormente modificada por la Resolución de 22 de mayo de 2023.

² No están incluidos en estos datos los trabajadores fijos discontinuos contratados para la campaña de renta (1.045 en 2022).

CUADRO N.º 1 OBLIGACIONES RECONOCIDAS 2020-2022

(miles de euros)

Capítulo	2020	2021	2022
1. Gastos de personal	1.215.480	1.242.263	1.286.441
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	234.663	228.107	242.725
3. Gastos financieros	20	59	21
4. Transferencias corrientes	20.945	184	607
6. Inversiones reales	27.553	38.673	61.563
8. Activos financieros	463	411	485
Total	1.499.124	1.509.697	1.591.842

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de las Cuentas anuales AEAT.

La financiación de la AEAT procede de las transferencias consignadas en los Presupuestos Generales del Estado y de un porcentaje de la recaudación que se deriva de los actos de liquidación y gestión recaudatoria o de otros actos administrativos, dictados en el ámbito de la gestión tributaria que tiene encomendada; este porcentaje se fija anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (5 % en los ejercicios 2020 a 2022). Los derechos reconocidos netos en el presupuesto de ingresos ascendieron a 1.452.503, 1.527.812 y 1.620.141 miles de euros, respectivamente, en 2020, 2021 y 2022, correspondiendo en los tres ejercicios en más del 90 % al capítulo 4 “Transferencias corrientes”.

En los siguientes cuadros se exponen los principales datos de la gestión realizada por la AEAT en el periodo fiscalizado.

CUADRO N.º 2 RECAUDACIÓN TRIBUTARIA

(millones de euros)

	2020	2021	2022
Recaudación tributaria bruta	248.347	275.782	320.868
Recaudación tributaria líquida	194.052	223.386	255.462
Recaudación obtenida de las actuaciones de prevención y control del fraude	17.274	16.896	16.675

Fuente: Memorias de gestión de la AEAT.

CUADRO N.º 3 DECLARACIONES PRESENTADAS DE LAS PRINCIPALES FIGURAS TRIBUTARIAS

(número)

	2020	2021	2022
Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)	21.129.465	21.791.419	22.359.468
Impuesto sobre sociedades	1.590.062	1.646.475	1.677.515
IVA	2.854.086	2.893.906	2.947.299
Comercio exterior	16.477.483	23.673.076	23.456.427

Fuente: Memorias de gestión de la AEAT.

I.2.2. El trabajo a distancia

El rápido avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones desde las últimas décadas del siglo XX llevó a considerar el trabajo a distancia como nueva fórmula organizativa para la prestación de servicios. Se preveía una expansión rápida y considerable del sistema, debido a las ventajas implícitas que podría suponer para trabajadores y empresarios, entre ellas: ahorros en transporte e instalaciones, flexibilidad de horarios, mejora de la conciliación laboral y familiar e incremento de la productividad.

Las expectativas sobre una rápida y común implantación del teletrabajo no se cumplieron, sin embargo, en el ámbito de la administración pública española, donde tradicionalmente se ha dado un alto valor a la presencialidad, y donde las reticencias debidas a los posibles efectos negativos del sistema: pérdida de productividad, mayores costes, absentismo, pérdida de cultura organizativa, dificultades de supervisión, etc., han pesado más que las indicadas ventajas. Por todo ello, la implantación generalizada del sistema no se produjo hasta la irrupción de la pandemia de la COVID-19.

Con anterioridad a ese momento tuvieron lugar en el sector público español algunas iniciativas de teletrabajo. En 2006 el Ministerio de Administraciones Públicas diseñó un plan piloto de teletrabajo, enmarcado en el Plan Concilia, entre las medidas dirigidas a la conciliación de la vida familiar y laboral. La Orden APU/1981/2006, de 21 de junio, promovió la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales.

En el ámbito autonómico, las Comunidades Autónomas de Castilla y León y del País Vasco fueron pioneras en el desarrollo normativo de un sistema de teletrabajo con la aprobación, respectivamente, de los Decretos 9/2011, de 17 de marzo, y 9/2012, de 29 de mayo, que regularon el teletrabajo de sus empleados públicos. Dentro del sector público estatal destaca la experiencia de la Agencia Española de Protección de Datos, que en 2019 implantó un plan de teletrabajo al que se acogió el 55 % de su plantilla.

La llegada de la pandemia de la COVID-19 dio lugar a la aplicación masiva del teletrabajo, al recurrir a este sistema tanto la administración pública como el sector privado, para garantizar la continuidad de la prestación de su actividad, desplazando los puestos de trabajo desde las sedes de las organizaciones a los domicilios de los trabajadores. Una vez que el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo declaró el estado de alarma por la pandemia internacional del coronavirus, el teletrabajo se aplicó en la mayor parte de organizaciones públicas y privadas de forma generalizada. Con posterioridad, el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, en el que se recoge un conjunto de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19,

estableció el carácter preferente del trabajo a distancia. Esta medida fue ampliada en su vigencia por el Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo y también se recogió en el Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad aprobado por el Gobierno el 28 de abril de 2020.

Por otra parte, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), aprobado por la Comisión Europea en junio de 2021, incluye medidas favorecedoras del teletrabajo en la Administración General del Estado (AGE), a través del impulso a la digitalización. El Componente 11 *Modernización de las Administraciones Públicas* incluye entre sus reformas e inversiones la digitalización de la Administración y la orientación al servicio del ciudadano mediante la mejora de los servicios públicos digitales.

Una de las reformas incluidas en el Componente 11 fue la regulación del teletrabajo en las Administraciones Públicas, que había sido llevada a cabo con carácter previo a la entrada en vigor del PRTR, mediante la aprobación del Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19³.

El Real Decreto-ley 29/2020, vigente desde 01/10/2020, añadió al texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) el artículo 47 bis. A diferencia de la regulación del teletrabajo en el sector privado que se caracteriza por ser muy amplia y detallada, el nuevo artículo del TREBEP tiene un contenido básico, limitado a configurar el teletrabajo como voluntario, reversible, sujeto a autorización previa y con aportación de medios por parte de la Administración Pública. El texto del artículo 47 bis del TREBEP es el siguiente:

1. *Se considera teletrabajo aquella modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación.*
2. *La prestación del servicio mediante teletrabajo habrá de ser expresamente autorizada y será compatible con la modalidad presencial. En todo caso, tendrá carácter voluntario y reversible salvo en supuestos excepcionales debidamente justificados. Se realizará en los términos de las normas que se dicten en desarrollo de este Estatuto, que serán objeto de negociación colectiva en el ámbito correspondiente y contemplarán criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación de servicio.*

El teletrabajo deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento.

3. *El personal que preste sus servicios mediante teletrabajo tendrá los mismos deberes y derechos, individuales y colectivos, recogidos en el presente Estatuto que el resto del personal que preste sus servicios en modalidad presencial, incluyendo la normativa de prevención de riesgos laborales que resulte aplicable, salvo aquellos que sean inherentes a la realización de la prestación del servicio de manera presencial.*

³ El PRTR contempla también la regulación del teletrabajo en el sector privado entre las reformas incluidas en el Componente 23 *Nuevas políticas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo*. Se llevó a cabo mediante la aprobación del RD 28/2020, de 22 de septiembre, sustituido actualmente por la Ley 10/2021 de 9 de julio, de trabajo a distancia.

4. *La Administración proporcionará y mantendrá a las personas que trabajen en esta modalidad, los medios tecnológicos necesarios para su actividad.*
5. *El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se regirá, en materia de teletrabajo, por lo previsto en el presente Estatuto y por sus normas de desarrollo.*

La disposición final segunda del Real Decreto-ley 29/2020 fijó un plazo de seis meses desde su entrada en vigor para que las Administraciones Públicas adaptaran su normativa de teletrabajo a lo previsto en el RDL. En el ámbito de la Administración General del Estado hasta la fecha no se ha aprobado la normativa de desarrollo del artículo 47 bis del TREBEP.

Fuera del ámbito de la pandemia, las primeras disposiciones en materia de teletrabajo de aplicación en la Administración Pública fueron las incluidas en el Plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la AGE y las entidades del sector público institucional estatal, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros y publicado por la Orden PCM/466/2022, de 25 de mayo. El Plan recomendó reforzar la modalidad de trabajo a distancia a fin de reducir el impacto energético producido tanto por los desplazamientos al lugar de trabajo como por el consumo de energía en el propio centro de trabajo. La medida 2.1 del Plan se denomina “*Refuerzo del trabajo a distancia con plena garantía de la atención presencial a la ciudadanía*” y recoge una serie de disposiciones sobre los puestos susceptibles de teletrabajo, el porcentaje mínimo de prestación de servicios presenciales y la obligación de establecer un sistema de gestión de las solicitudes.

La regulación del teletrabajo en el ámbito específico de la AEAT siguió un camino paralelo a la aprobación de las normas antes indicadas, dictándose diversas resoluciones de su Dirección General en los períodos de pandemia mencionados y tras la aprobación del Plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la AGE y las entidades del sector público institucional estatal. Estas disposiciones se analizan en el apartado II.1 de este informe.

I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN

El ámbito subjetivo de la fiscalización es la Agencia Estatal de Administración Tributaria. El ámbito objetivo se corresponde con la actividad de gestión realizada mediante trabajo a distancia. El ámbito temporal comprende el periodo transcurrido entre el 01/01/2020 y el 31/12/2022, si bien las comprobaciones han sido ampliadas a ejercicios anteriores y al posterior en aquellos aspectos que se ha considerado conveniente para el adecuado cumplimiento de los objetivos de la fiscalización.

I.4. TIPO DE FISCALIZACIÓN Y OBJETIVOS GENERALES

De acuerdo con lo previsto en las directrices técnicas, se ha realizado una fiscalización operativa, con la que se ha pretendido dar respuesta a las siguientes cuestiones:

- a) ¿Reúne la AEAT las condiciones y ha adoptado las medidas necesarias para una adecuada prestación de servicios en régimen de trabajo a distancia?
- b) ¿Qué repercusión económica ha supuesto para la AEAT la implantación del trabajo a distancia?
- c) ¿De qué manera ha contribuido el trabajo a distancia en la AEAT a la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento?
- d) ¿Se ha llevado a cabo el trabajo a distancia por el personal de la AEAT de manera eficaz, de acuerdo con las necesidades del servicio y garantizando la atención a los contribuyentes?

Asimismo, como objetivos transversales de las fiscalizaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, se han examinado cuestiones relacionadas con la igualdad de género, la transparencia y la sostenibilidad ambiental.

En la ejecución del trabajo se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas por el Pleno en su reunión de 23 de diciembre de 2013. Se han practicado las actuaciones necesarias para fundamentar la opinión del Tribunal sobre las áreas fiscalizadas, apoyando los procedimientos practicados en las técnicas convencionales de auditoría y muestreo, sin que se hayan producido limitaciones. El personal de la AEAT ha prestado toda la colaboración que le ha sido requerida por el Tribunal.

I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS

La AEAT ha rendido en plazo las cuentas correspondientes a los tres ejercicios incluidos en el período fiscalizado 2020-2022, en todos los casos con la opinión favorable de la Intervención General de la Administración del Estado.

I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES

El Anteproyecto de Informe de la presente fiscalización se ha puesto de manifiesto para la formulación de alegaciones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. A continuación de este informe se expone la descripción detallada del desarrollo de dicho trámite.

Cabe señalar que las deficiencias señaladas en este informe fueron comunicadas y contrastadas durante los trabajos de campo de la fiscalización con la AEAT que, como indica en las alegaciones, ha iniciado la implementación de algunas medidas para su corrección.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. IMPLEMENTACIÓN DEL TRABAJO A DISTANCIA EN LA AEAT

Se incluyen en este apartado del informe los resultados del análisis realizado para valorar la existencia en la AEAT de los presupuestos necesarios para la implantación del sistema de teletrabajo. Se analizan los trabajos previos realizados, la normativa elaborada, la suficiencia del grado de digitalización de sus servicios y de los recursos informáticos de sus empleados y la existencia de un sistema de prevención de riesgos laborales.

II.1.1. Proceso de implementación del trabajo a distancia

La AEAT había iniciado los trabajos relativos a una posible implantación del teletrabajo antes de la pandemia, en febrero de 2019, con la intención de comenzar con un programa piloto similar a los que se habían empezado a preparar en algunos departamentos ministeriales y organismos y en diversas comunidades autónomas. Se examinaron los diferentes modelos, centrándose de manera especial en el de la Agencia Española de Protección de Datos, uno de los más evolucionados por entonces. Se realizó también una visita a la Agencia Tributaria de Finlandia, por considerar este país ejemplo de la puesta en marcha del trabajo a distancia. La propuesta elaborada a raíz de estos trabajos, que preveía un cronograma para la implantación del sistema a lo largo de 2020, se presentó en julio de 2019 al Departamento de Recursos Humanos, para su valoración con carácter previo a su elevación a la Dirección General de la Agencia. Estos proyectos quedaron paralizados por la pandemia que impuso el teletrabajo obligatorio y masivo a raíz de la declaración del estado de alarma.

Pese a ello, la AEAT consideró la oportunidad de poner en marcha un sistema de teletrabajo reglado y estable. Se adoptaron unas primeras medidas imprescindibles que posibilitaron el funcionamiento del sistema en el contexto de la pandemia; entre ellas, la expedición masiva de certificados digitales, la elaboración de fichas específicas y medidas operativas de seguridad informática y prevención de riesgos laborales, y las destinadas al seguimiento de los accesos y periodos de conexión. También se elaboró un documento DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades⁴) y se decidió pulsar la opinión de todo el personal y de los distintos responsables de unidades, dirigiendo a estos colectivos en junio de 2020 encuestas sobre la implantación y satisfacción del teletrabajo durante el estado de alarma. Se inició el diseño de una aplicación informática destinada a recoger el procedimiento de gestión de una convocatoria de teletrabajo, desde la solicitud hasta la resolución de concesión o denegación. El Servicio de Auditoría Interna (SAI) elaboró, asimismo, un informe sobre el impacto que la implantación del teletrabajo como medida de contingencia ante la pandemia tiene sobre los proyectos de la organización para la implantación duradera de una modalidad voluntaria de teletrabajo.

Una vez conocidos los resultados de estos trabajos preliminares, por Resolución de la Dirección General de 16 de junio de 2020 se creó un grupo de trabajo con el objetivo de estudiar y proponer el modelo de teletrabajo que debía servir para su generalización e implantación en la AEAT.

El Grupo de Trabajo partía de un enfoque del teletrabajo con tres principios inspiradores:

- Organización del trabajo mediante la identificación de objetivos y su evaluación, frente a criterios de presencialidad.

⁴ Las debilidades identificadas se refieren a: a) la edad media elevada de los empleados, que puede dificultar el cambio hacia el nuevo paradigma digital y organizacional que comporta el trabajo a distancia; b) la ausencia de experiencias piloto previas en implantación y gestión del trabajo a distancia; c) la inexistencia de un análisis de puestos de trabajo; d) la estructura de plantilla -con múltiples departamentos y colectivos dispares- puede dificultar la elaboración del modelo y, con posterioridad, su implantación homogénea; e) el rol de los representantes sociales que, con seguridad, querrán arrogarse el impulso del trabajo a distancia, ejerciendo presión sobre la dirección; f) el coste económico asociado a la sustitución del hardware a disposición del personal; y g) los altos niveles de seguridad de la información consustancial a la actividad de la AEAT.

Entre las fortalezas el informe destaca: a) la determinación de la dirección, que opta por la generalización del trabajo a distancia; b) la proliferación de medios materiales y recursos humanos, en términos cuantitativos y cualitativos, a disposición del Departamento de Informática Tributaria; c) la experiencia acumulada durante años en el desarrollo de aplicaciones informáticas propias y el *know how* adquirido de la relación digital con millones de contribuyentes; d) el conocimiento y experiencia en implantación del trabajo a distancia en otros organismos públicos; y e) la crisis del COVID-19 ha demostrado, de forma inopinada, una apreciable capacidad que tiene la organización para trabajar a distancia.

- Generalización del nuevo “Puesto Virtual del Personal” en el que el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación debe facilitar la utilización global, flexible y colaborativa del espacio físico, el mobiliario y los medios informáticos.
- Fomento de la igualdad y la conciliación de la vida profesional, personal y familiar de las personas teletrabajadoras.

El Grupo de Trabajo presentó a la Dirección de la Agencia en octubre de 2020 una propuesta de regulación del teletrabajo con un contenido muy amplio. Incluía disposiciones sobre el objeto y los fines y el ámbito de aplicación, los requisitos de los empleados públicos para acceder al teletrabajo, el régimen y la duración del teletrabajo, la distribución de la jornada, las solicitudes de adhesión al modelo de teletrabajo y su tramitación, el derecho a la desconexión digital, un acuerdo individual y compromisos de teletrabajo, las obligaciones de los supervisores y teletrabajadores, el seguimiento, supervisión, suspensión y revocación del teletrabajo, los órganos de seguimiento y coordinación, prevención de riesgos laborales, medios informáticos, protección de datos y archivo de la documentación y supuestos excepcionales de teletrabajo.

Esta propuesta no llegó a aprobarse, por lo que la regulación por la AEAT del trabajo a distancia durante el periodo 2020-2022 se limitó a adaptar a las necesidades y características de su organización la normativa general, en primer lugar la relativa a las medidas de protección frente a la COVID-19 aprobada para la AGE a raíz de la pandemia y, posteriormente las disposiciones sobre teletrabajo establecidas en el Plan de medidas de ahorro y eficiencia energética.

Finalizado el período correspondiente al ámbito temporal de la fiscalización (ejercicios 2020-2022), la AEAT ha continuado realizando trabajos tendentes a la implantación del teletrabajo como una modalidad de prestación de servicios, más allá de la consideración como medida de ahorro energético que le atribuían las últimas normas reguladoras.

Por Resolución de la Dirección General de la AEAT de 4 de noviembre de 2022 se dispuso la creación de un nuevo Grupo de Trabajo Técnico para el estudio de un modelo de teletrabajo. Se pretendía con ello sentar las bases de un modelo híbrido y abierto, que sería debatido en la mesa sindical correspondiente, y bajo la perspectiva de respetar los trabajos conocidos de preparación de un borrador de real decreto para implantar el teletrabajo en el ámbito del empleo público. Se completó con la elaboración de numerosos informes; entre ellos los relativos a las siguientes cuestiones:

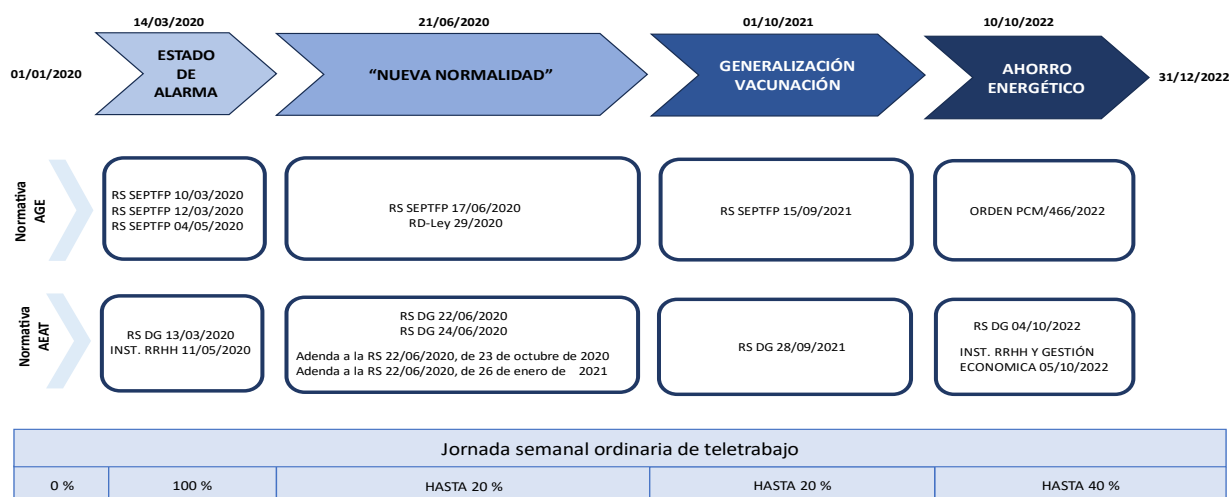
- Impresiones de los centros directivos del trabajo no presencial.
- Teletrabajabilidad de los tipos de puestos.
- Mantenimiento de la cohesión de la Agencia y de su cultura organizativa.
- Accidentes de trabajo y factores psicosociales.
- Desconexión digital.
- Alternativas que contribuyan a un empleo más eficiente de los recursos inmobiliarios y energéticos.
- Cuestiones competenciales y sistema de recursos; naturaleza del teletrabajo y su concepto como derecho y el posible carácter sancionador de alguna disposición del borrador de real decreto.
- Sistema de selección o baremación de solicitudes.
- Posible impacto del teletrabajo en los puestos superiores.

II.1.2. Normativa de la AEAT sobre trabajo a distancia

Entre las Resoluciones aprobadas por la Dirección General de la AEAT durante el periodo fiscalizado, desarrolladas en algunos casos por Instrucciones de los directores de Departamento, cabe destacar las de 13/03/2020, 22/06/2020, 24/06/2020, y 28/09/2021. No contienen una regulación específica del trabajo a distancia, sino que se aborda este tema como una más de las medidas de protección frente a la COVID-19. Fuera del ámbito de la pandemia, por Resolución de la Dirección General de 4/10/2022 se aprobó el Plan de trabajo a distancia de la AEAT en el marco del Plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la AGE y de las entidades del sector público institucional estatal.

Expuesta de forma gráfica, la vinculación entre las normas generales para la AGE y las de la AEAT, fue la siguiente.

GRÁFICO N.º 1 NORMAS AGE/AEAT TELETRABAJO



Las principales disposiciones relativas al trabajo a distancia contenidas en las normas aprobadas por la AEAT durante el periodo de pandemia fueron las siguientes:

- Resolución de la Dirección General de 13 de marzo de 2020. Habilitó a los distintos centros directivos de la Agencia Tributaria para fijar un protocolo con las medidas necesarias para desarrollar los supuestos de suspensión temporal de actividades y flexibilización de la jornada laboral e implantación del teletrabajo en sus ámbitos de competencias. Supuso en la práctica la generalización del teletrabajo en todos los Departamentos y Delegaciones de la Agencia, salvo excepciones ligadas a la prestación de servicios públicos esenciales incompatibles con esta figura.
- Resolución de la Dirección General de 22 de junio de 2020, sobre las medidas a adoptar en los centros de trabajo dependientes de la AEAT con motivo de la nueva normalidad. Su contenido principal era el siguiente:
 - La modalidad ordinaria de prestación de servicios es la presencial, que puede compaginarse con una modalidad no presencial de hasta un 20 % de la jornada semanal.

- Se caracteriza la modalidad de trabajo no presencial como voluntaria y reversible por razones de carácter organizativo y de necesidades del servicio, por solicitud del empleado público, o por variación de las circunstancias que la motivaron.
- El trabajo no presencial se articulará conforme a los criterios de la Dirección General en los puestos de trabajo cuya naturaleza lo permita y siempre que se garantice la correcta prestación de los servicios. Deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento.
- Se prioriza la modalidad no presencial para los colectivos vulnerables al COVID-19 y a quienes tengan a su cargo personas dependientes.
- Resolución de la Dirección General de 24 de junio de 2020.
 - Fija los criterios para que un puesto de trabajo pueda desempeñarse en modalidad no presencial: a) que no sea predominantemente de atención presencial al público; b) que se pueda desempeñar al menos el 50 % de la jornada en modalidad no presencial; y c) que se cuente con la voluntad inequívoca del empleado de prestar servicios en esta modalidad.
 - Establece los requisitos y condiciones que deben aceptar los empleados que opten por el teletrabajo: a) contar con los medios tecnológicos imprescindibles; b) mantener la línea telefónica laboral desviada a su teléfono particular; c) cumplir su jornada laboral, con disponibilidad para las conexiones *on line* requeridas de 9:30 a 14 horas; d) acudir al centro de trabajo cuando se le requiera; e) acudir dos días en modalidad presencial, que podrán ampliarse a tres (las personas pertenecientes a los colectivos vulnerables a la COVID-19 o que tengan a su cargo personas dependientes solo deben asistir presencialmente un día); f) aceptar la modalidad como reversible; y g) permitir y facilitar el seguimiento de los objetivos marcados y la cantidad y calidad de su trabajo por parte de sus superior jerárquico y en todo caso una valoración cada mes.
- Resolución de la Dirección General de 28 de septiembre de 2021 sobre revisión de las medidas a adoptar frente a la COVID-19 en la AEAT ante la evolución sanitaria y el avance de la vacunación.
 - Mantiene como la modalidad ordinaria de trabajo la presencial, con la posibilidad de realizar por medios telemáticos, previa autorización y siempre que haya tareas susceptibles de prestarse a distancia, hasta un 20 % de la jornada de trabajo semanal. Puede ampliarse el teletrabajo por cuestiones de aforo hasta dos o tres jornadas completas, y atendiendo siempre a necesidades del servicio.
 - La prestación telemática podrá ser reversible por razones de carácter organizativo y de necesidades del servicio.
 - Posibilidad de ampliar el teletrabajo al 100 % para el personal vulnerable o a cargo de personas dependientes.

Las medidas de protección a adoptar en la AEAT durante la pandemia, incluido el teletrabajo, fueron objeto de negociación con las centrales sindicales⁵. Se trataron en el Comité de Seguridad y Salud Intercentros (CSSI), creado por Acuerdo AEAT-Sindicatos en noviembre de 2018.

⁵ A tenor de lo dispuesto en el artículo 37.2.a) del TREBEP quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización. El mismo precepto advierte, sin embargo, de que procederá la negociación cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios y funcionarias públicos.

Fuera del ámbito de la pandemia, la AEAT elaboró normas dirigidas específicamente a la regulación del teletrabajo. Por Resolución de la Dirección General de 4 de octubre de 2022 se aprobó el Plan de trabajo a distancia en el marco del Plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la AGE y las entidades del sector público institucional estatal, con efecto desde el 10/10/2022. Contiene una amplia regulación de esta modalidad de trabajo, siendo su principal contenido (desarrollado en [anexo 2](#)) el siguiente:

- Define el trabajo a distancia.
- Identifica las funciones de los puestos susceptibles y no susceptibles de ser desempeñados a distancia.
- Establece garantías de atención presencial y de servicio público, así como de ahorro energético.
- Establece el régimen general de trabajo a distancia, que consistirá en la prestación en esta modalidad de un total de dos días cada jornada semanal, debiendo acudir presencialmente tres.
- Fija el sistema de gestión de las nuevas solicitudes de trabajo a distancia.
- Determina los requisitos de acceso y mantenimiento de la modalidad de trabajo a distancia.
- Incluye como anexos los formularios para acceder al régimen general de trabajo a distancia y para la autorización por el responsable de la unidad.

La Instrucción conjunta del Departamento de Recursos Humanos y el Servicio de Gestión Económica, de 5 de octubre de 2022, desarrolló algunos aspectos de la Resolución:

- Establece como norma general el régimen de dos jornadas completas de trabajo a distancia, a realizar los martes y jueves.
- Regula el procedimiento de autorización del trabajo a distancia en casos excepcionales, para puestos en principio excluidos por realizar funciones no susceptibles de teletrabajo.
- Fija algunas condiciones adicionales para el teletrabajo: fichaje virtual, mantenimiento de la sesión iniciada en la herramienta de colaboración corporativa, aportar información sobre disponibilidad para videollamadas, llamadas o chat y estar disponible para atender correos, llamadas, etc.

El Tribunal de Cuentas considera muy apreciable el trabajo realizado por la AEAT, en uso de sus potestades de autoorganización y en colaboración con la representación de los trabajadores, para la elaboración y aprobación de instrumentos normativos propios en materia de teletrabajo, ante la ausencia de desarrollo reglamentario de la regulación básica contenida en el TREBEP.

II.1.3. Digitalización de procedimientos y suficiencia de recursos informáticos

El elevado grado de digitalización de los servicios que presta la AEAT ha favorecido la transición al modelo de teletrabajo. La práctica totalidad de los procedimientos que gestiona están informatizados y la documentación se encuentra digitalizada desde 2009, permitiendo que la mayor parte del trabajo de sus empleados se realice sobre su sistema de información.

La comunicación de la AEAT con los contribuyentes y con el resto de administraciones públicas tiene lugar preferentemente por medio de su sede electrónica, en la que, según informa la Agencia, hay disponibles más de tres mil trámites. El número de actuaciones que necesariamente requiere la presencia física del contribuyente es, en consecuencia, residual. En el área de Recaudación, la totalidad de los trámites puede realizarse de manera telefónica y/o telemática. Respecto al resto de áreas cabe destacar:

En el área de Gestión, los trámites que requieren la presencia del contribuyente son relativos a la obtención de determinados certificados (electrónico, de residencia fiscal) o a la firma de actas derivadas de comprobaciones de actividades.

En el área de Inspección, la atención a la instrucción del procedimiento se realiza por medio de “visitas” que por su naturaleza exigen de la presencia física de los actuarios en las Oficinas de la Inspección. A raíz de las restricciones de la pandemia se impulsó una aplicación informática denominada Visitas Virtuales que permite, con plena validez jurídica, la comunicación entre los obligados tributarios y los funcionarios, permitiendo la confección y firma de documentos⁶.

En el área de Aduanas e Impuestos Especiales, el alto grado de informatización de los procedimientos aduaneros y de impuestos especiales, determina que la práctica totalidad de los trámites se realicen de forma telemática. No obstante, se requiere la presencia del interesado o de su representante en algunos casos⁷.

Es preciso destacar que, además de los trámites señalados, de manera voluntaria todas las gestiones disponibles en la sede electrónica pueden realizarse también de forma presencial por parte de los interesados⁸, para lo que la AEAT debe facilitar los medios necesarios. La implantación del teletrabajo no puede, por tanto, limitar la atención presencial. Esta cuestión se analiza en el apartado II.5 del presente informe.

En lo que se refiere a los recursos informáticos de los empleados que trabajen a distancia, el artículo 47 bis del TREBEP establece en su número 4 la obligación de la Administración de proporcionar y mantener a las personas que trabajen en teletrabajo los medios tecnológicos necesarios para su actividad.

En este sentido, en la AEAT se implantó en un primer momento una solución planteada como provisional que en buena medida se mantuvo durante todo el periodo fiscalizado. A partir de la aplicación del estado de alarma el 14 de marzo de 2020, los empleados que disponían de equipos portátiles corporativos para acceso en movilidad, en torno a 3.000 usuarios, los utilizaron para el teletrabajo, empleando la configuración preestablecida basada en un certificado de empleado público. Para el resto de los empleados, hasta los más de 25.000 con que cuenta la organización, se habilitó la posibilidad de teletrabajar con sus equipos particulares, previa instalación en ellos de un certificado de dispositivo. En ambos casos, se utiliza la conexión por Internet disponible en el domicilio del usuario.

Se adoptó esta solución por la imposibilidad de facilitar en tal momento un equipo corporativo a todos los usuarios, lo que la AEAT explica por razones presupuestarias y por la conveniencia de abordar la modificación del puesto de trabajo en el contexto de un proyecto que pudiera ofrecer garantías de calidad, seguridad, soporte al usuario, etc.

⁶ Ese sistema se fundamenta en las modificaciones operadas en los artículos 99 y 151 de la Ley General Tributaria por medio de Real Decreto-ley 22/2020 de 16 de junio.

⁷ Asistir al reconocimiento físico de la mercancía (art. 189.2 Código Aduanero de la Unión, Reglamento UE 952/2013), Declaración oral (art. 135 y ss. del Reglamento Delegado UE 2015/2446), Sellado del documento electrónico de reembolso IVA de viajeros (art. 21.dos LIVA), Declaración por acto presunto (art. 139 del Reglamento Delegado UE 2015/2446), Firma de certificados previstos en Convenios Internacionales. Sólo se prevé firma en documento papel y sobre original (se entrega y recoge personalmente por el interesado).

⁸ Hay algunas excepciones, en los casos en que se trate de un sujeto obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración o que la Orden Ministerial que apruebe un modelo concreto establezca la obligación de presentarlo de forma electrónica.

La AEAT es consciente de los riesgos implícitos en la opción de utilizar equipos personales, derivados de un mantenimiento inadecuado, de demoras en las actualizaciones con repercusión en la seguridad de los equipos, o de la utilización de estos, además de por el empleado, por otras personas de su entorno familiar. A todo ello hay que añadir la imposibilidad de supervisar tales condiciones por la AEAT, lo que puede incrementar la inseguridad⁹. Reconoce la AEAT que en estos últimos ejercicios ha tenido que gestionar algunas incidencias de seguridad claramente derivadas del uso de equipos personales.

Pese a estos riesgos, el sistema ofrecía la ventaja de permitir en un contexto muy específico mantener en menos de una semana la actividad de la Agencia Tributaria. Al propio tiempo facilitaba la continuidad del trabajo a distancia hasta la definición del nuevo modelo de puestos de trabajo que pretendía implantarse y la adquisición de los recursos necesarios.

La implantación del trabajo a distancia en la AEAT se desarrolló a partir de la experiencia con la que ya contaba la Agencia Tributaria en ofrecer escritorios remotos¹⁰; se optó por adquirir licencias Citrix, que habían venido utilizándose desde 2001, para comenzar a prestar servicios de acceso remoto para navegación en Internet, y posteriormente para el acceso remoto en movilidad y otros servicios dentro de la AEAT. La ampliación de licencias se hizo mediante arrendamiento, por razones económicas y por permitir mayor flexibilidad para la adaptación a la situación.

En el periodo 2020-2022 estuvieron disponibles el licenciamiento perpetuo para 3.311 usuarios concurrentes y 5.000 nominales, y el arrendamiento para 15.000 usuarios nominales desde el último trimestre de 2020.

La compra de dispositivos de acceso para los empleados se planteó bajo el modelo de adquisición centralizada de bienes. Hasta 2022 no se adquirieron los primeros equipos, continuando el proceso en el siguiente ejercicio.

Según señala la AEAT el proceso de adquisición de nuevo *software* y de ordenadores es consecuencia no tanto del teletrabajo como del nuevo proyecto de puesto de trabajo, que se puso en marcha en el año 2020 y con el que se pretende evolucionar desde los equipos fijos instalados en las oficinas y aislados de internet, a un equipo que debe permitir al empleado público acceder desde cualquier ubicación al Escritorio Virtual Único de Trabajo, donde tiene todas las herramientas necesarias para desarrollar su trabajo. Se pretende con ello lograr la adaptación de la AEAT a cualquier circunstancia sobrevenida (catástrofes, ataques de ciberseguridad, eventos inesperados) y dar respuesta a los posibles cambios organizativos (teletrabajo, traslados y cambios temporales de ubicación, modificación de espacios de trabajo, etc.).

A la fecha de elaboración de este informe la AEAT se encuentra inmersa en el proceso de implantación del nuevo sistema, que pretende finalizar en 2024.

La Agencia Tributaria tiene establecida una Política de Seguridad de la Información aprobada por Resolución de la Presidencia de la Agencia Tributaria, de 8 de noviembre de 2012, alineada con el

⁹ Señala, además la AEAT, que la solución adoptada fue aceptada por sus empleados, que los riesgos indicados no son propios de su organización y que *“se han visto en todas las Administraciones Públicas desde marzo de 2020, donde se han incrementado el número de incidentes de seguridad y el (CCN-CERT) está continuamente alertando de los riesgos que supone el acceso con equipos personales”*.

¹⁰ Con este tipo de tecnologías se facilita garantizar que el usuario accede a un entorno servidor donde se pueden dar todas las garantías de disponibilidad, homogeneidad, seguridad, etc., que permiten ofrecer un modelo de acceso seguro y sostenible en un entorno complejo e inseguro, como es por definición Internet.

Esquema Nacional de Seguridad¹¹ y desarrollada en normas y procedimientos operativos de seguridad. En junio de 2021 la Agencia Tributaria fue designada “Operador Crítico” dentro del Sistema Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas, cuyo objetivo es proteger los servicios considerados esenciales de ataques deliberados relacionados con la seguridad física y la ciberseguridad y garantizar la resiliencia ante el caso de sufrir un ataque. El cambio de sistema de puesto de trabajo ha requerido la adopción de medidas de seguridad adicionales para cubrir los riesgos centrados en el mismo.

II.1.4. Sistema de prevención de riesgos laborales

La normativa en materia de prevención de riesgos laborales aplicable a la AEAT, como al resto de las Administraciones Públicas, está básicamente constituida por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL)¹² y su normativa de desarrollo, y el RD 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado. El artículo 14 de la Ley 31/1995 establece la obligación de los empleadores de *“garantizar la seguridad y salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo”*, adoptando al respecto las medidas de prevención necesarias.

El artículo 47 bis del TREBEP, al garantizar al personal que preste servicios en teletrabajo los mismos deberes y derechos que corresponden a quienes lo hagan en modalidad presencial, menciona expresamente los contemplados en *“la normativa de prevención de riesgos laborales que resulte aplicable, salvo aquellos que sean inherentes a la realización de la prestación del servicio de manera presencial”*.

Para cumplir este deber general de prevención, la AEAT debe garantizar una protección eficaz en materia de seguridad y salud a los trabajadores que presten servicios en régimen de teletrabajo. La protección debe ir dirigida en primer lugar a prevenir los riesgos específicos asociados al teletrabajo, tanto los de tipo ergonómico como los psicosociales y los organizativos¹³.

En aplicación de lo establecido en el artículo 16 de la LPRL, la AEAT aprobó por Resolución de su Dirección General de 16 de junio de 2009 su Plan de Prevención de Riesgos Laborales, que fue actualizado por Resolución de 22 de diciembre de 2021. No contiene referencias expresas al régimen de teletrabajo, siendo de aplicación a todos los empleados de la AEAT, con independencia de la forma de prestación de servicios o cualquier otra consideración. Se ha verificado que el Plan contempla algunas cuestiones básicas previstas en la LPRL que son especialmente significativas para los teletrabajadores por el tipo de riesgos que les afectan:

- Evaluación de riesgos y planificación de la actividad preventiva.
- Protección de personas especialmente sensibles a determinados riesgos.

¹¹ El Esquema Nacional de Seguridad se actualizó el 3 de mayo de 2022 para adaptarlo a los nuevos escenarios de riesgo provocados por la mayor exposición de las Administraciones públicas a las amenazas derivadas del mayor uso de los servicios digitales por parte de los ciudadanos y los empleados públicos.

¹² Modificada por la Ley 54/2003, de 12 noviembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales.

¹³ Los riesgos ergonómicos están vinculados al espacio de trabajo y, de manera especial, al mobiliario y a los equipos o dispositivos informáticos utilizados (pantallas, teclados...). Los trastornos derivados de la utilización de recursos inadecuados suelen ser musculoesqueléticos y de tipo ocular. Los riesgos de tipo psicosocial incluyen situaciones de aislamiento social, violencia de género y acoso, y ansiedad derivada de la constante necesidad de mantenerse actualizado en las tecnologías de la información y las comunicaciones. Por último, entre los riesgos organizativos destacan las dificultades para separar el ámbito laboral del familiar, garantizar el tiempo de descanso y la desconexión digital.

- Información y formación específica de los trabajadores en su puesto de trabajo, sobre su entorno, los medios que utiliza y los riesgos que comporta su empleo.
- Vigilancia del estado de salud de los trabajadores.

Como medida de carácter informativo y divulgativo en la primera etapa del confinamiento por la pandemia se elaboró una Ficha informativa de prevención de riesgos laborales (PRL) que se publicó en la intranet de la AEAT. En octubre de 2022 se actualizó la ficha, con cuya recepción se da por informado al trabajador sobre los riesgos laborales de su puesto, a efectos de lo establecido en el artículo 18 de la LPRL¹⁴. La ficha incluye normas generales de seguridad y relaciona los riesgos identificados de teletrabajo, ofreciendo para cada uno de ellos una serie de observaciones y recomendaciones. Contiene, asimismo, enlaces a varias fichas específicas sobre PRL (oficinas, uso del portátil, manipulación manual de cargas, atención telefónica, violencia externa).

Desde noviembre de 2020 la AEAT ofrece cursos de formación en teletrabajo, abiertos durante todo el año en 2021 y 2022. En todo el período se matricularon un total de 1.962 alumnos (el 60 % en 2021) y resultaron aptos 649 (33 %).

En la Resolución de la Dirección General de 4 de octubre de 2022 por la que se aprueba el Plan de trabajo a distancia de la AEAT en el marco del Plan de medidas de ahorro y eficiencia energética, se menciona entre los requisitos que los empleados de la AEAT deben aceptar y mantener para desempeñar un puesto de trabajo a distancia, el de *“disponer de un espacio de trabajo que cumpla con las condiciones establecidas por la normativa vigente en materia de prevención de riesgos laborales y comprometerse a respetar la normativa de prevención de riesgos laborales relacionada con el trabajo a distancia”*. En el formulario para acceder al trabajo a distancia que se exige a los empleados, se indica que cumplimentar la solicitud supone la aceptación, entre otras, de dicha condición.

Ya en 2023 el Servicio de PRL elaboró un informe sobre los Factores de riesgo psicosocial en teletrabajo y otro sobre accidentes de trabajo en teletrabajo (criterios que pudieran dar lugar a la consideración de laboral de un accidente sucedido en teletrabajo). Se ha facilitado otro informe del Servicio de PRL, sin fecha, sobre las características mínimas que, de acuerdo con la normativa de PRL, deben tener las pantallas y teclados que conformen los puestos de los trabajadores de la Agencia, incluyendo su posible tratamiento en el caso de que opten a la modalidad de trabajo a distancia o teletrabajo. Por último, se han aportado un informe del servicio jurídico sobre el derecho a la desconexión digital y un borrador de protocolo de desconexión digital.

En el ámbito de los trabajos aún en curso, tendentes a definir el régimen de teletrabajo en la AEAT, la Agencia destaca como principales medidas previstas:

- La inclusión de aspectos de PRL dentro de los requisitos necesarios para autorizar el teletrabajo, como son la superación de un curso de formación sobre PRL en teletrabajo y la cumplimentación de un cuestionario, en el que se declararían por los trabajadores las condiciones de seguridad laboral de los puestos desde los que teletrabajarían.
- La posterior evaluación de riesgos de los puestos de teletrabajo usados por los trabajadores autorizados, para lo que se prevé la contratación de un servicio de prevención ajeno, dado el número de puestos de trabajo que pueden requerirla.

¹⁴ La norma recoge la obligación de los empresarios, a fin de dar cumplimiento al deber de protección establecido en la Ley, de adoptar las medidas adecuadas para que los trabajadores reciban todas las informaciones necesarias en relación con los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo y con las medidas y actividades de protección y prevención aplicables a tales riesgos.

Las principales debilidades que se han observado en el sistema de prevención de riesgos laborales en relación con el teletrabajo son las siguientes:

- Con la excepción de las actividades de información y formación, no consta que en el periodo fiscalizado se hayan realizado en la AEAT actuaciones de prevención específicas relacionadas con riesgos laborales en teletrabajo.
- No se contempla entre los requisitos para el acceso al teletrabajo la aportación por parte de los empleados de un cuestionario de autoevaluación de medios, que a juicio del Tribunal sería una medida más eficaz, para asegurar un entorno mínimamente seguro previamente a la autorización del teletrabajo, que la mera declaración genérica de disponer de un espacio adecuado.
- En el momento de la finalización de los trabajos de la fiscalización, la AEAT no disponía de datos sobre la incidencia real del teletrabajo en las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores que lo han estado realizando a partir de las exigencias de la pandemia, al no haber realizado evaluaciones de riesgos que pudieran ofrecer conclusiones al respecto¹⁵.

II.2. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE TRABAJO A DISTANCIA EN LA AEAT

Se incluyen en este apartado los resultados del análisis de los procedimientos establecidos en la AEAT para la determinación de los puestos susceptibles de teletrabajo, la gestión de las solicitudes y la evaluación y el control del desempeño del trabajo a distancia.

II.2.1. Determinación de los puestos de trabajo susceptibles de ser desempeñados a distancia

En el Plan de trabajo a distancia aprobado por la AEAT en octubre de 2022 se recoge por primera vez en su ámbito una definición del puesto de trabajo susceptible de ser desempeñado en tal modalidad, considerando que es aquel puesto *“que puede ser ejercido de forma autónoma y no presencial, sin necesidad de supervisiones presenciales más que de forma puntual, atendiendo a sus características específicas, con los medios requeridos para su desarrollo y siempre que puedan realizarse las tareas necesarias para el cumplimiento de sus funciones en las mismas condiciones que en la modalidad presencial, accediendo al puesto por medios telemáticos, garantizando una comunicación permanente y manteniendo la conexión, mediante una aplicación corporativa por videoconferencia o chat con su jefatura inmediata disponible durante la jornada laboral del empleado o empleada”*.

La definición citada es prácticamente idéntica a la recogida en el modelo de identificación de puestos susceptibles y no susceptibles de teletrabajo elaborado por la Secretaría de Estado de Función Pública en junio de 2022, tras la aprobación del Plan de medidas de ahorro y eficiencia energética. En este modelo se consideran en todo caso susceptibles de trabajo a distancia los puestos cuyas funciones principales sean las siguientes:

¹⁵Aunque no se trata de evaluaciones de riesgos, son interesantes a este respecto los resultados derivados de las encuestas a los empleados. La valoración de medios y espacios de los que los empleados dispusieron en su residencia para poder desarrollar sus tareas fue, en general, positiva (por encima del 80 % considera que dispone de espacios y equipamiento adecuado), siendo la puntuación más baja la relativa a la disponibilidad de mobiliario y equipamiento adecuados. Ante la pregunta de si se ha sentido más aislado o integrado, aunque una gran parte de los empleados no percibieron este periodo como una fase negativa, sí hubo un número suficientemente importante de personas que se han sentido en el mayor grado de aislamiento posible o cercano a él.

- Funciones de asesoramiento e informe.
- Funciones de tramitación de procedimientos administrativos que se lleven a cabo íntegramente por medios electrónicos.
- Funciones relacionadas con los servicios informáticos.
- Funciones de tratamiento de documentos.
- Gestión telefónica que no requiera presencialidad.

En cuanto a los puestos no susceptibles de teletrabajo, se definen en el Plan de trabajo a distancia de la AEAT, de acuerdo con el modelo de Función Pública, como aquellos cuyas funciones conlleven necesariamente la prestación de servicios presenciales, entendiendo por tales aquellos cuya prestación efectiva solo queda plenamente garantizada con la presencia física del trabajador, o cuyo desempeño exija una supervisión directa o requiera de la disponibilidad para su prestación inmediata y no programable. A título meramente enunciativo se relacionan varios supuestos, entre los que destacan:

- Puestos consistentes en la tramitación de procedimientos no digitalizados.
- Puestos de atención a la ciudadanía o registro, salvo excepciones.
- Puestos de secretaría.
- Puestos de personal subalterno, celador y oficios básicos.
- Puestos que lleven a cabo labores de conservación y mantenimiento.
- Puestos que desarrollen funciones asistenciales.

En relación con el sistema descrito cabe destacar algunas debilidades:

- La clasificación genérica de funciones que contiene el Plan resulta a juicio del Tribunal insuficiente para la determinación de los puestos de trabajo concretos que son o no son susceptibles de ser desempeñados mediante trabajo a distancia. A tales efectos parece procedente realizar en todas las unidades un análisis puesto a puesto sobre su teletrabajabilidad, tanto desde el punto de vista organizativo (grado de digitalización, accesos y seguridad, autonomía, supervisión...) como atendiendo a las funciones o actividades que realiza.
- Por otra parte, el análisis de las evaluaciones de teletrabajo realizadas por la AEAT ha revelado autorizaciones de teletrabajo a empleados que desempeñaban puestos de atención presencial a la ciudadanía o de registro, que no se corresponden con los supuestos excepcionales previstos por la AEAT (ver apartados II.2.2 y II.2.3). En estos casos, debido a las características del puesto, los responsables valoraron el rendimiento del empleado como inferior al realizado en el trabajo presencial.

II.2.2. Procedimiento de gestión de solicitudes de trabajo a distancia

Excepto en los primeros tiempos de la pandemia, con el confinamiento obligado, la AEAT ha establecido procedimientos de solicitud y autorización del trabajo a distancia. Los empleados que quisieron acogerse a este sistema tuvieron que solicitarlo, mediante los formularios disponibles en la intranet, en junio de 2020 y en octubre de 2021, según se estableció respectivamente en las Resoluciones de la Dirección General de 22 de junio de 2020 y de 28 de septiembre de 2021. Una

vez vigente el Plan de trabajo a distancia únicamente debieron presentar la solicitud, por medio de la Oficina Virtual del Personal, los empleados que no dispusieran de ella con anterioridad.

Aunque los formularios de solicitud de teletrabajo fueron cambiando a lo largo del periodo examinado, tienen un contenido básico común compuesto por:

- a) La indicación de la modalidad de teletrabajo que se solicita (régimen general o alguna de las especialidades o excepciones previstas).
- b) La aceptación del cumplimiento de una serie de compromisos durante las jornadas de trabajo a distancia, tales como utilizar el sistema de fichaje virtual y estar disponible para atender *emails*, llamadas y videoconferencias. Se requiere, asimismo, el consentimiento para que la AEAT pueda interrumpir de forma unilateral y motivada la prestación de servicios mediante trabajo a distancia.
- c) La declaración de disponer de los medios técnicos necesarios para la prestación de servicios en teletrabajo. En el modelo de autorización vigente tras la aprobación del Plan de trabajo a distancia figura, entre las condiciones o compromisos que deben aceptarse, los de cumplir la política de seguridad de la información en el ámbito de la administración electrónica de la AGE y disponer de un espacio de trabajo que cumpla con la normativa de prevención de riesgos laborales¹⁶.

La competencia para autorizar o denegar las solicitudes de teletrabajo ordinarias se atribuye, tras la aprobación del Plan de trabajo a distancia, a los responsables de las unidades, que disponen de 15 días para realizar el trámite. Se considera responsable de la unidad (en el formulario) a una subdirección general o unidad asimilable, una dependencia regional o provincial, una administración o una aduana. Para modalidades excepcionales se prevé la intervención de los órganos responsables en materia de personal.

El número de solicitudes de teletrabajo en el periodo fiscalizado ascendió a 35.327 (hay empleados que presentaron varias como consecuencia de cambios en sus circunstancias personales o laborales), lo que es indicativo del atractivo del sistema para los empleados. Se rechazaron 117 solicitudes; el 78 % de ellas en servicios centrales y concentradas fundamentalmente en el Departamento de Informática Tributaria (85 solicitudes rechazadas).

La AEAT ha facilitado los datos de las solicitudes excepcionales presentadas hasta el 30 de mayo de 2023. Corresponden a supuestos en principio no susceptibles de teletrabajo y a modificaciones del régimen general (trabajo a distancia martes y jueves). El número de solicitudes de este tipo presentadas (66) es casi irrelevante en relación con el número de empleados de la AEAT y de solicitudes ordinarias. En su mayor parte se presentaron tras la entrada en vigor del Plan de trabajo a distancia de la AEAT. Se autorizaron 61 de las peticiones, basadas en su mayoría en alguno de los siguientes casos:

- Establecimiento de turnos o fijación de días distintos de martes y jueves en servicios de atención al público, tanto presencial, como telefónica o por videoasistencia.
- Razones de aforo de los despachos o condiciones de las oficinas.
- Solicitud de teletrabajo de puestos en centros de ADI.

¹⁶ El resto de las condiciones son: estar en situación de servicio activo y haber prestado servicios en la AEAT al menos durante 3 meses, mantener la línea telefónica laboral desviada a un teléfono de contacto, cumplir la jornada laboral, disponibilidad para atender correos, llamadas, videoconferencias, etc., asistir a la formación específica y reubicar a sus empleados con la finalidad de contribuir al ahorro energético.

- Formación a distancia de empleados de nuevo ingreso en la AEAT por acudir a los cursos selectivos.

Se denegaron justificadamente tres solicitudes: dos correspondientes a ordenanzas que pedían teletrabajar y otra a un empleado que pretendía cambiar los días de teletrabajo por razones que no se estimaron procedentes. Otras dos solicitudes estaban pendientes de resolver.

En el mismo periodo se produjeron 1.231 renunciaciones a autorizaciones de teletrabajo, de las cuales el 97 % correspondió a empleados destinados en servicios territoriales. Por delegaciones especiales el mayor número de renunciaciones correspondió a Valencia (342), seguida de Andalucía (196), Castilla y León (144) y Galicia (143). Estas cuatro delegaciones representan el 69 % de las renunciaciones de las 17 delegaciones especiales.

II.2.3. Evaluación y control del trabajo a distancia

II.2.3.1. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS

En febrero de 2021 la AEAT estableció un sistema de evaluación mensual del teletrabajo por medio de una herramienta disponible en la Oficina Virtual del Personal que permite valorar la actividad del mes inmediatamente anterior. Previamente, se habían realizado pruebas piloto en algunas oficinas.

El sistema está específicamente diseñado para comparar el rendimiento en régimen presencial y en régimen de trabajo a distancia. Es, por tanto, adicional al sistema de evaluación del desempeño establecido en la AEAT según lo indicado en el artículo 20 del TREBEP¹⁷, que se comenta en el apartado II.3.3 de este informe.

Lo que se pretende evaluar mediante este sistema es la adaptación al puesto en teletrabajo, para lo que se establecieron dos parámetros: la disponibilidad y el desempeño. Los supervisores deben indicar si los empleados han estado o no disponibles durante el período y si su desempeño ha sido menor, mayor o igual que si trabajaran presencialmente. Se ha previsto además un campo para observaciones que no es obligatorio, pero que se recomienda para ayudar a fundamentar la valoración asignada en caso de realizar revisiones posteriores.

Los supervisores o evaluadores de teletrabajo son los mismos funcionarios encargados de tramitar las solicitudes de gestión de presencia. En un primer momento la evaluación se realiza por el responsable directo del trabajador entre los días 1 a 10 del mes siguiente; hay un segundo plazo, entre los días 11 a 21 del mismo mes, en el que el responsable superior en dos niveles debe evaluar a quienes no haya evaluado el responsable del primer nivel. No se permite modificar en segunda instancia evaluaciones ya realizadas.

Por otra parte, desde octubre de 2021 los empleados que cuenten con una autorización genérica para teletrabajar están obligados a marcar una incidencia en la aplicación de control horario cada día en que teletrabajen efectivamente. Esta incidencia debe ser aprobada por el superior jerárquico.

En el período transcurrido entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2022 los supervisores realizaron un total de 384.086 evaluaciones, resultando un promedio mensual de 16.004 empleados evaluados (en [anexo 3](#) se ofrece el detalle mensual de las evaluaciones realizadas). Los resultados generales de dichas evaluaciones revelan un elevado índice de disponibilidad de los empleados y

¹⁷ Dispone dicho artículo lo siguiente: “1. Las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados. La evaluación por desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados”.

reflejan la percepción de los responsables de un rendimiento similar de los trabajadores en remoto en comparación con el trabajo presencial. Los datos al respecto fueron los siguientes:

- En relación con la disponibilidad durante la jornada de trabajo, en 381.216 evaluaciones (99 %) se consideró que los empleados estuvieron disponibles, y en las 2.870 restantes (0,75 %) no disponibles.
- En cuanto al desempeño mostrado en teletrabajo, en el 91 % de las evaluaciones los supervisores consideraron que el rendimiento de los teletrabajadores fue igual al presencial, en el 4 % mayor y en el 5 % inferior.

Se han observado, sin embargo, algunas debilidades relacionadas con el diseño y la utilización del sistema de evaluaciones que afectan a la fiabilidad del sistema:

- No se evalúa a todos los teletrabajadores del período correspondiente. Se observan oscilaciones considerables en el número de evaluaciones realizadas a lo largo del periodo considerado, sin que ello tenga relación con la evolución del número real de teletrabajadores. El mayor número de evaluaciones tuvo lugar en febrero de 2021 (18.616) y el menor en julio de 2022 (12.468). En el primer trimestre de 2021, recién implantado el sistema, el número de evaluaciones mensuales supera los 18.000, sin que vuelva a alcanzarse esta cifra en ningún momento del periodo considerado, lo que refleja cierto grado de relajación en la utilización del sistema.
- De los comentarios recogidos en el campo de observaciones se deduce la aplicación de criterios heterogéneos para la consideración del mayor o menor rendimiento, en ocasiones erróneos. Esta circunstancia distorsiona los datos reales y dificulta el correcto seguimiento de la adaptación al teletrabajo. A modo de ejemplo, cabe señalar los siguientes supuestos:
 - En el caso de valoraciones de menor rendimiento se han detectado casos en los que el supervisor hace constar que el empleado se encontraba de baja por incapacidad temporal o con permisos reglamentarios. Se recogen, asimismo, en otras evaluaciones de menor rendimiento referencias al desempeño habitual de tareas que exigen presencialidad, que parecen revelar autorizaciones de teletrabajo para puestos de trabajo no susceptibles de ser desempeñados en esta modalidad.
 - Del total de evaluaciones con mayor rendimiento, el 30 % corresponde a empleados del Departamento de Informática Tributaria; en la mayoría de estos casos el criterio resulta adecuado, al hacerse referencia en las observaciones a la mayor disponibilidad, concentración y tiempo de trabajo efectivo. Sin embargo, respecto a empleados de otras dependencias, en algunas ocasiones se hace constar que el trabajador acudió todos los días presencialmente; se han observado, asimismo, evaluaciones de mayor rendimiento en que se menciona la situación de baja laboral.
- La AEAT no ha establecido un procedimiento para el análisis de los resultados de las evaluaciones que permita la adopción de las medidas oportunas en caso de observarse circunstancias anómalas. Puesto que el teletrabajo en la AEAT requiere autorización, está sometido a determinadas condiciones y es reversible, las evaluaciones de empleados calificadas reiteradamente como de menor rendimiento deberían dar lugar a la revisión de la autorización de teletrabajo concedida.

Sin embargo, se han detectado 21 casos en los que se ha mantenido durante más de ocho meses la calificación de rendimiento menor junto con la indicación de la falta de disponibilidad, sin que haya constancia de la adopción de medidas al respecto. En algunos de estos casos el supervisor motiva

la evaluación aludiendo a incumplimientos de horario, retrasos en la tramitación, actitud deficiente, indisponibilidad en la práctica real, o trabajo que requiere presencialidad.

El Tribunal analizó como muestra las evaluaciones correspondientes a los meses de noviembre de 2021 y de 2022. Se contrastaron los datos con las nóminas de dichos meses, las autorizaciones de teletrabajo y el registro de incidencias (días efectivos de teletrabajo), con el resultado que se indica a continuación.

CUADRO N.º 4 EVALUACIONES -NOVIEMBRE 2021 Y 2022-

Número de empleados			2021	2022
En nómina			25.776	26.105
Autorizados para teletrabajar			19.865	20.644
Con incidencias registradas en el mes			18.249	18.270
Evaluados	Total evaluados		14.232	14.179
	Disponibilidad	Sí	14.187	14.029
		No	45	150
	Desempeño	Mayor	633	534
		Igual	13.014	12.985
		Menor	585	660

Fuente: Elaboración por el Tribunal de Cuentas a partir de datos AEAT.

Los resultados más significativos fueron los siguientes:

- El porcentaje de empleados autorizados para trabajar a distancia se incrementó ligeramente en relación con los perceptores de las nóminas, desde el 77 % en 2021 al 79 % en 2022. Son ligeramente inferiores los porcentajes de teletrabajadores reales, es decir los que marcaron incidencia al menos un día al mes (71 % en 2021 y 70 % en 2022).
- El índice de disponibilidad es muy elevado en ambos meses, si bien se observa una leve disminución en el porcentaje de empleados disponibles sobre el total de evaluados, que pasa del 99,7 % en noviembre de 2021 al 98,9 % en el mismo mes del siguiente ejercicio.
- Respecto del desempeño, la situación es también muy parecida en noviembre de ambos ejercicios. El desempeño igual es el que predomina (91,4 % en 2021 y 91,6 % en 2022); disminuye ligeramente el desempeño mayor en 2022 (pasa del 4,4 % al 3,8 %) y aumenta del mismo modo el desempeño menor (del 4,1 % a 4,7 %).
- Se confirman las debilidades observadas en el análisis global de evaluaciones indicadas anteriormente:
 - No todos los teletrabajadores de la muestra fueron evaluados. El porcentaje de empleados evaluados sobre los que habían teletrabajado efectivamente (registrando alguna incidencia) es el 78 % en los meses analizados, quedando por tanto sin evaluar el 22 % restante.
 - En noviembre de 2022 se detectaron 161 casos de evaluaciones correspondientes a empleados que, según la información facilitada por el Departamento de Recursos Humanos, no disponían de autorización para teletrabajar. En algunos de los casos, de acuerdo con los

datos aportados posteriormente por el Departamento de Informática Tributaria, se trataba de empleados que habían presentado con posterioridad a esa fecha su renuncia al régimen de teletrabajo, siendo procedentes las evaluaciones realizadas. En la mayoría de los supuestos, sin embargo, no ha quedado aclarada la incidencia.

- En los casos de empleados evaluados como “no disponibles” o con “menor desempeño”, es habitual que los supervisores indiquen que se trata de empleados que se encuentran de baja por incapacidad temporal o con permisos reglamentarios, lo que distorsiona los datos reales e impide su adecuado seguimiento. Este mismo efecto se produce en los casos registrados como “igual desempeño” que corresponden a empleados con autorización para teletrabajar pero que han prestado servicios presencialmente durante todo el periodo.
- Figuran entre las observaciones anotadas en las evaluaciones de “menor rendimiento”, además de supuestos que encajan en este término, algunas referencias a que los trabajadores realizan normalmente tareas presenciales o de registro, lo que indica que los supervisores evalúan como “menor desempeño” a empleados autorizados para trabajar a distancia pese a ocupar puestos no óptimos para el teletrabajo.

En relación con las incidencias observadas la AEAT ha indicado que la herramienta informática de adaptación al teletrabajo, que se complementa con la de marcapasos virtuales, forma parte de su estrategia de anticipación al desarrollo reglamentario del artículo 47 bis del TREBEP. Estima que la muestra obtenida por el Tribunal *“en un contexto de provisionalidad y transitoriedad de la prestación no presencial tiene la suficiente relevancia estadística como para extraer conclusiones que permitan ir perfeccionando la logística, la organización y la infraestructura necesaria para gestionar el futuro teletrabajo reglado”*. Señala, asimismo, que está desarrollando una nueva herramienta informática de seguimiento de la actividad en teletrabajo que se prevé implantar en breve plazo, tras la puesta en marcha de una experiencia piloto en el primer trimestre de 2024.

II.2.3.2. SUSPENSIONES Y REVOCACIONES

Se han examinado las suspensiones temporales y las revocaciones de autorizaciones de teletrabajo, que en el periodo fiscalizado ascendieron a 78 y 23, respectivamente, todas ellas en servicios territoriales. A falta de instrucciones comunes, en estas unidades cada delegado es responsable de implementar sistemas adicionales de control y de adoptar las medidas consiguientes.

Solo en 4 de las 17 delegaciones especiales se acordaron suspensiones temporales o revocaciones de autorizaciones de teletrabajo. En una de esas cuatro delegaciones se concentró el 86 % del total de las suspensiones y el 74 % de las revocaciones. La delegación tiene un total de 1.018 empleados, de los cuales 799 (78 %) están autorizados a teletrabajar. Se tramitaron 67 suspensiones y 17 revocaciones, afectando estas medidas al 11 % del total de empleados con teletrabajo.

Los controles adicionales realizados en esta delegación se iniciaron a partir de la sospecha de que algunos empleados presentaban en teletrabajo rendimientos inferiores a los considerados normales; afectaron a tres dependencias: Inspección, Aduanas y Recaudación. Se controló el número y la duración de los accesos al sistema informático de la AEAT (a partir de la información aportada por el sistema CONTROLA), valorándose si resultaban homologables a los realizados por otros trabajadores con funciones similares. El período analizado fue el transcurrido entre el 1 de enero y el 15 de septiembre de 2021. No hay constancia de la realización de controles de este tipo en otras delegaciones.

La AEAT ha facilitado los informes aportados sobre las tres dependencias de la referida delegación en relación con los resultados de los controles. El de Inspección se limita a aportar la relación de empleados cuyas autorizaciones de teletrabajo han sido o van a ser revocadas. Los otros dos aportan mayor detalle de las situaciones observadas, destacando como más significativas las siguientes:

- La dependencia de Recaudación informa que detectó incumplimientos considerables de trece empleados. Cuatro de ellos presentaban un número importante de días sin ningún acceso. Los nueve restantes habían accedido todos los días, si bien registraron conexiones muy inferiores a lo normal o por debajo de las realizadas en jornadas presenciales e insuficientes para cubrir el horario ordinario de trabajo.
- El informe de la dependencia de Aduanas señala como resultado general que en teletrabajo hay un menor acceso, siendo minoritarios los trabajadores que tienen accesos iguales o mayores que si acuden presencialmente a trabajar. Detalla más exhaustivamente los casos de los 8 empleados cuyos accesos han sido inferiores o iguales a 3 horas y que no pueden justificarse suficientemente por las funciones que deben realizar.

No se han observado incidencias significativas en la muestra de 10 revocaciones y suspensiones examinada, si bien llama la atención que solo uno de ellos finalice con un expediente sancionador.

II.2.3.3. OTROS CONTROLES

La AEAT ha comunicado la realización de controles específicos sobre el funcionamiento del trabajo a distancia únicamente en relación con las funciones atribuidas al Departamento de Inspección. En esta área se impulsó un estudio en 2020 al considerar que el teletrabajo podría estar influyendo negativamente en la gestión y dificultando la relación con los contribuyentes inspeccionados.

Se solicitó a las dependencias de Inspección de las delegaciones especiales los datos del periodo enero-octubre 2019 para compararlos con el mismo periodo de 2020. El estudio no se actualizó en ejercicios posteriores al considerar que los constantes cambios en el número de días presenciales y de teletrabajo imposibilitaban las comparaciones entre datos de distintos periodos.

El informe elaborado señala dos circunstancias que dificultaron el análisis: por una parte, la incidencia de la COVID-19 que complicaba la valoración del teletrabajo al margen de la situación de pandemia y, por otra, el propio funcionamiento de la Inspección; los resultados referidos a solo una parte del año podían no ser concluyentes teniendo en cuenta que a los actuarios se les asignan objetivos anuales.

Se mencionan en el informe algunas opiniones generales manifestadas por los inspectores regionales:

- Los funcionarios excelentes trabajan igual o mejor en oficina que en teletrabajo; los que no trabajan bien en la oficina lo hacen peor en teletrabajo.
- El trabajo a distancia puede ralentizar las actuaciones, al aplazar las reuniones de equipo a los días presenciales.
- El sistema de videollamadas con los contribuyentes (VIVI – visitas virtuales) sirve de ayuda pero no es conveniente en cuestiones delicadas.

Los datos considerados para el estudio fueron el número de actuarios de cada dependencia, clasificados en función de la modalidad de teletrabajo¹⁸ y el número de expedientes instruidos en el mismo periodo de 2019 y 2020. Se ofrecen en el informe datos interanuales comparativos de la gestión de cada uno de los grupos.

Se presentan separadamente los resultados correspondientes a las dependencias regionales de mayor tamaño y al resto de las oficinas. En cuanto a las primeras (4 oficinas) cabe destacar que salvo en una de ellas, su rendimiento en términos de expedientes instruidos disminuyó en 2020 con referencia al ejercicio anterior, cualquiera que fuera el número de días presenciales. El informe señala como principal conclusión que son los funcionarios que teletrabajan un mayor número de días los que presentan peores resultados en tales términos (excepto en una de las oficinas donde todos los funcionarios acuden el mismo número de días).

Respecto del resto de las once dependencias consideradas, en nueve casos se observó la disminución del rendimiento en todas las modalidades de teletrabajo. En siete de las dependencias los mayores descensos de rendimiento se observan en la modalidad de trabajo presencial de 4 o 5 días a la semana y en tres casos en la de 0 o un día¹⁹.

Son varias las dependencias que mencionan que los resultados no son o no son solo imputables al teletrabajo. Se mencionan, entre otras, las siguientes circunstancias que han tenido repercusión: *“los funcionarios que realizan más días de teletrabajo son aquellos que año tras año obtienen un resultado excelente en la Dependencia. Por el contrario, quienes acuden más días a la oficina son aquellos que tienen más dificultades para adaptarse al teletrabajo”*; los resultados son debidos al *“confinamiento, tipología de los expedientes, manejo de herramientas y disponibilidad en casa en el confinamiento, capacidad personal e implicación con el trabajo”*; o las diferencias responden *“no tanto al teletrabajo sino a las circunstancias de la carga y la complejidad de los expedientes”*.

El Tribunal valora positivamente la realización del estudio, que habría sido conveniente extender al resto de áreas de la Gestión de la AEAT. Entiende, no obstante, que por el momento específico a que se refieren los resultados indicados, estos no son concluyentes sobre la eficacia del teletrabajo en el área de Inspección, ni extrapolables al resto del período fiscalizado. Se estima conveniente la realización de estudios similares con referencia a la gestión realizada en los siguientes ejercicios, una vez implantado el teletrabajo de forma uniforme y estable.

II.3. ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN POR OBJETIVOS Y DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

El Tribunal ha analizado los sistemas de planificación por objetivos y de evaluación del desempeño establecidos por la AEAT con la finalidad de valorar la posible incidencia del teletrabajo en la consecución de los objetivos de la Agencia y su adecuación al principio establecido en el artículo 47 bis del TREBEP, según el cual *“el teletrabajo contribuirá a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento”*. Se incluye, asimismo, en este apartado el resultado del análisis del efecto del teletrabajo en relación con otros indicadores de la eficacia y la eficiencia de la gestión de la AEAT.

¹⁸ Se fijaron tres tramos según el número de días presenciales realizados a la semana: de cero a 1 día, de 2 a 3 y de 4 a 5 días.

¹⁹ Hay una oficina que no ofrece datos desagregados.

II.3.1. Planes anuales de objetivos

El instrumento básico en la planificación operativa de la AEAT es el Plan Estratégico plurianual, donde se formulan los objetivos prioritarios y las líneas de actuación para lograrlos. El vigente en el período fiscalizado es el aprobado para el periodo 2020-2023²⁰. Establece como objetivo estratégico último “la mejora del cumplimiento tributario” y para valorar su cumplimiento se propone medir la evolución del resultado de su actuación en el medio plazo mediante varios indicadores²¹. Se desarrolla mediante planes anuales, siendo los principales el Plan Anual de Control Tributario y Aduanero (de carácter reservado, según establece el artículo 116 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria) y el Plan Anual de Objetivos. El Servicio de Auditoría Interna de la Inspección de Servicios elabora anualmente informes de seguimiento del Plan Estratégico y del cumplimiento de los objetivos del Plan Anual.

Se han analizado los Planes Anuales de Objetivos correspondientes al periodo 2019-2022 y los respectivos informes de cumplimiento. Los planes se estructuran formalmente en cuatro apartados. Los tres primeros contemplan las actuaciones prioritarias que deben realizarse, que se clasifican en tres grupos: de asistencia al contribuyente, de prevención del fraude tributario y aduanero y de control del fraude tributario y aduanero. El cuarto apartado va referido a los resultados en términos de recaudación bruta y líquida.

Para cada actuación se establecen indicadores, subdivididos a su vez en varios niveles y con valores diversos de medición (importes, número, porcentajes, días...). Por otra parte, en 2022 se incluyen nuevos indicadores y se reformulan los existentes en el grupo de actuaciones de asistencia al contribuyente, que se distribuyen en tres apartados: asistencia no presencial multicanal, asistencia presencial y calidad en la asistencia. Asimismo, se introducen nuevos indicadores para medir la actividad desarrollada por las ADI. Además, en el informe de análisis del cumplimiento de objetivos de ese año se modifican acertadamente algunos de los criterios de valoración de resultados aplicados en ejercicios anteriores²². Por último hay que indicar que no se han establecido referencias para algunos de los indicadores y que los resultados de los ejercicios 2020 y 2021 están afectados por los efectos de la pandemia.

Estas circunstancias impiden emitir una opinión global sobre el cumplimiento o incumplimiento por la AEAT de su planificación anual, y consiguientemente sobre la evolución global en un período determinado.

Con las limitaciones antes indicadas, se exponen en el [anexo 4](#) la evolución en el período 2019-2022 de los resultados correspondientes a los indicadores más significativos, a partir de los informes de seguimiento elaborados por el Servicio de Auditoría Interna de la Inspección de Servicios de la AEAT. Con carácter general, cabe destacar los siguientes resultados:

²⁰ Contiene una referencia específica al teletrabajo en el apartado relativo a las líneas estratégicas en el ámbito de los recursos humanos, donde se indica: “Merece una reflexión la implantación y desarrollo del trabajo a distancia... Especialmente importante resulta esta posibilidad para conseguir una mayor eficacia en las actuaciones de la Agencia, permitiendo así en mayor medida conciliar las preferencias e intereses vitales de los funcionarios con las necesidades de la institución”.

²¹ Son los siguientes: el ensanchamiento de las bases imponibles, la medición de los efectos inducidos como consecuencia de determinadas actuaciones de control, la evolución de la base de cálculo consistente con la mejora en el cumplimiento voluntario, la mejora de la eficiencia, la relación entre la deuda gestionada período “n” y la deuda gestionable neta período “n” $\geq 0,9$, mantener un porcentaje de conflictividad tributaria relativa reducido y reducir los intereses pagados.

²² Como ejemplo, el número de contribuyentes atendidos en la oficina empieza a considerarse como mejor resultado en la medida en que aumente. Anteriormente se valoraba más la minoración de dicho número, por considerar óptimo que los contribuyentes utilizaran canales digitales o telefónicos.

- En el grupo de actuaciones de asistencia al contribuyente destaca la evolución del indicador relativo al número de contribuyentes atendidos en oficina. Si bien muestra una caída del 62 % en el periodo 2019-2022, los datos anuales no son comparables, al no recogerse en el último ejercicio la información de todas las áreas. De las comprobaciones realizadas por el Tribunal ha resultado un porcentaje de disminución en la atención presencial del 46 %. Por otra parte, la mayoría de los indicadores de este grupo no alcanzan las referencias establecidas como objetivo. Es el caso, entre otros, del indicador antes mencionado y del relativo al porcentaje de llamadas atendidas, con resultados del 53 % y 63 % en 2021 y 2022, respectivamente, y cuyas referencias estaban en el 77 % y el 70 %²³. En el epígrafe II.5 se analiza con más detalle el funcionamiento del sistema de atención al contribuyente de la AEAT.
- Por el contrario, los indicadores referidos a los grupos de actuaciones de prevención y de control del fraude tributario y aduanero experimentan en su gran mayoría una variación positiva en su evolución, poniendo de manifiesto que se ha recuperado la actividad tras la pandemia, y presentan resultados superiores al 100 % de las referencias establecidas en la práctica totalidad de los indicadores.
- Debido a otras variables concurrentes con la implantación del teletrabajo en el periodo analizado (la propia situación de pandemia, los efectos económicos derivados de la misma y la evolución posterior de la economía) no es posible inducir en la evolución de los resultados un efecto directamente imputable al trabajo a distancia.
- Los resultados expuestos son lógicamente coherentes con los que resultan de los indicadores de gestión expuestos en las cuentas anuales de la AEAT del periodo 2019-2022. Los objetivos generales perseguidos que se indican en las cuentas son mejorar la asistencia al contribuyente para facilitar el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales y luchar contra los incumplimientos tributarios y el fraude fiscal.
 - El cumplimiento del primero de los objetivos se valora mediante una serie de indicadores relativos al plazo medio de espera y al porcentaje de población cubierto por un determinado servicio. Como resultados de carácter general destaca la evolución negativa en el periodo 2019-2022 de los indicadores que miden tanto la asistencia telefónica como la presencial.
 - Para valorar los resultados alcanzados en cuanto al objetivo dirigido a luchar contra los incumplimientos tributarios y el fraude fiscal se han definido indicadores relativos al número de actuaciones realizadas (en algunos casos a los porcentajes entre las previstas y las realizadas) en parte de las actividades de Gestión, Inspección, Recaudación, Aduanas e Impuestos Especiales y Vigilancia Aduanera. La mayor parte de los indicadores muestran en 2022 resultados superiores a los de 2019.

II.3.2. Otros indicadores de la gestión de la AEAT

No se ha apreciado tampoco ningún efecto del teletrabajo en la evolución de otros indicadores de la gestión de la AEAT.

En la ejecución de los presupuestos de gastos e ingresos de la AEAT, que se detalla en [anexo 5](#), no se han observado variaciones relevantes de las que pueda inducirse incidencia alguna del

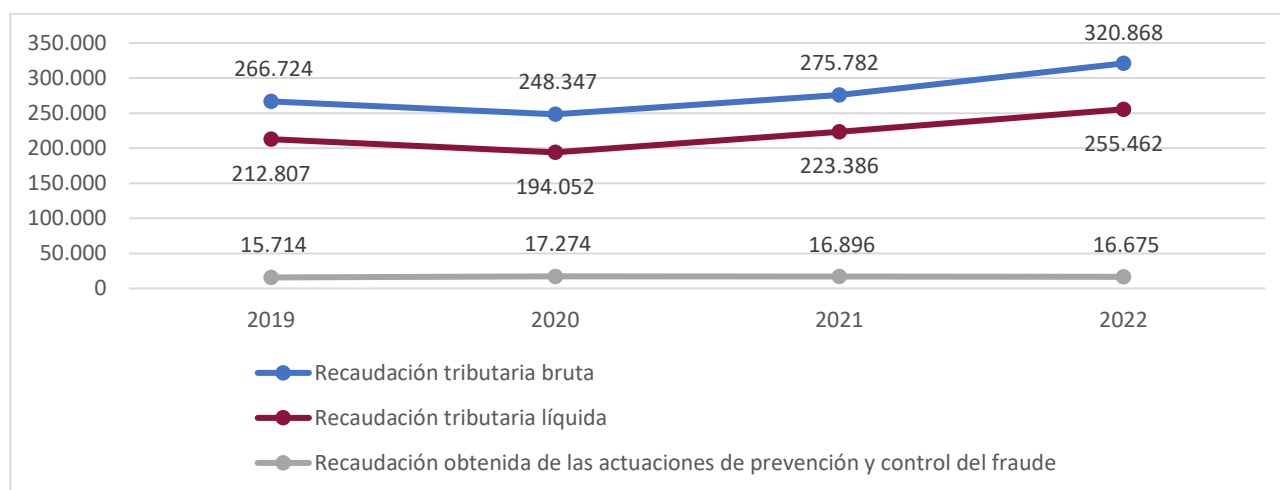
²³ Fuera del ámbito temporal de la fiscalización, en el Plan de Objetivos para 2023 se ha incorporado un indicador esencial para la valoración de la calidad de la atención al contribuyente, que no figuraba en los Planes de Objetivos Anuales del periodo analizado. Se trata del "1.3 Tiempo de disponibilidad de citas" que mide el número máximo de días hábiles que se le ofrece al contribuyente para obtener una cita en los servicios más demandados, distinguiendo la atención no presencial y la atención presencial.

teletrabajo. Lo mismo sucede respecto de la evolución de la ejecución del presupuesto de ingresos tributarios, recogida en el mismo [anexo](#).

Los ingresos tributarios están condicionados por múltiples variables externas (el crecimiento económico, la evolución de la demanda interna, la tasa de ocupación, la inflación, los cambios normativos, etc.) que dificultan la apreciación del impacto que las actuaciones de la AEAT puedan tener en su evolución. Consiguientemente, tampoco es posible medir el efecto imputable a la forma en que se realicen dichas actuaciones, entre las que se encuentra la prestación de servicios de manera presencial o a distancia. A efectos informativos se expone en el siguiente gráfico la evolución de la recaudación tributaria en el periodo 2019-2022.

GRÁFICO N.º 2 RECAUDACIÓN TRIBUTARIA 2019-2022

(millones de euros)

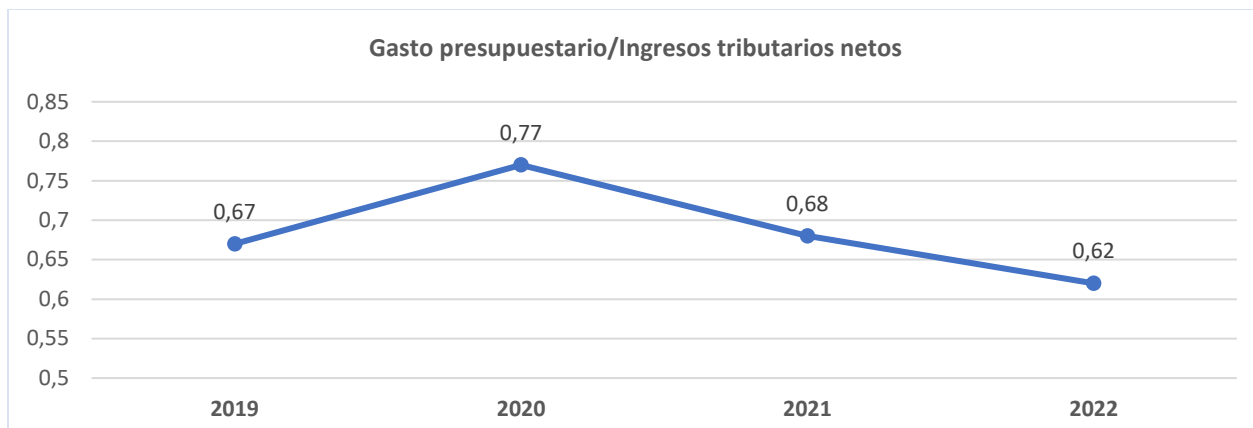


Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos de las Memorias de gestión AEAT.

El Plan estratégico de la AEAT define el índice de eficiencia como el cociente resultante de dividir el gasto presupuestario que representa la Agencia Tributaria por los ingresos tributarios netos que gestiona la organización, todo ello referido a un ejercicio determinado. Se pretende que el coste presupuestario anual de la organización no supere el 0,7 % de los ingresos tributarios netos que gestiona.

Este objetivo se cumplió en todos los ejercicios del periodo examinado, excepto en 2020 cuando por efecto de la pandemia cayó la recaudación en torno al 8,8 % respecto del ejercicio anterior. Los datos del periodo analizado se exponen en el siguiente gráfico.

GRÁFICO N.º 3 RATIO DE EFICIENCIA. PLAN ESTRATÉGICO 2020-2023



Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos del Plan Estratégico AEAT 2020-2023.

II.3.3. Sistemas de evaluación del desempeño

El segundo párrafo del apartado 2 del artículo 47 bis del TREBEP establece que “*el teletrabajo deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento*”. Esta norma está vinculada con el artículo 20 del mismo texto legal, que dispone la obligación de las Administraciones Públicas de establecer sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados y define esta como “*el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados*”.

La referencia a la valoración del rendimiento o el logro de resultados cobra su sentido en el contexto de un modelo organizativo basado en la planificación de los objetivos y el establecimiento de indicadores que permitan medir su cumplimiento, independientemente del régimen, presencial o a distancia, de prestación de servicios. Sin embargo, en el caso del trabajo realizado a distancia la exigencia de evaluar el desempeño adquiere una particular relevancia, dado que al quedar debilitada la supervisión directa del trabajo realizado, la opción de evaluar requiere necesariamente el establecimiento de objetivos y el control de su cumplimiento.

Los sistemas de evaluación del desempeño de la AEAT se corresponden con las valoraciones realizadas para la distribución de retribuciones en concepto de productividad²⁴, que a su vez reflejan el rendimiento en el trabajo o la participación de los empleados de la Agencia en la consecución de sus objetivos. Estos sistemas son de aplicación al personal que presta servicios tanto en régimen presencial como en teletrabajo. En este último caso se complementan desde 2021, como se ha expuesto en el anterior II.2.3, con un sistema de valoración de la adaptación a esta modalidad de

²⁴ La regulación del complemento de productividad se rige por lo dispuesto en el artículo 23.3.c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, así como en las vigentes Leyes de Presupuestos Generales del Estado El artículo 23.uno.E de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022 (Ley 22/21, de 28 de diciembre), cuya redacción es similar a la de ejercicios anteriores, indica lo siguiente:

“*El complemento de productividad retribuirá el especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinarias y el interés o iniciativa con que se desempeñen los puestos de trabajo. Cada Departamento ministerial u organismo público determinará, dentro del crédito total disponible Así mismo, determinará los criterios de distribución y de fijación de las cuantías individuales del complemento de productividad, de acuerdo con las siguientes normas: 1.ª La valoración de la productividad deberá realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas con el tipo de puesto de trabajo y el desempeño del mismo y, en su caso, con el grado de participación en la consecución de los resultados u objetivos asignados al correspondiente programa. 2.ª En ningún caso las cuantías asignadas por complemento de productividad durante un período de tiempo originarán derechos individuales respecto de las valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos*”.

prestación de servicio, para comprobar la disponibilidad del personal en las jornadas de teletrabajo y si su desempeño durante estas es menor, igual o mayor que en las jornadas presenciales.

La AEAT clasifica el complemento de productividad de los funcionarios en siete diferentes tipos, algunos de ellos con distintas variantes²⁵. En el siguiente cuadro se detalla el número de perceptores (funcionarios evaluados) de cada tipo de productividad.

CUADRO N.º 5 PERCEPTORES DEL COMPLEMENTO DE PRODUCTIVIDAD POR TIPOS

Tipo de productividad	2019	2020	2021	2022
Plan de Intensificación de Actuaciones	24.169	24.308	25.793	25.948
Mejor desempeño	21.499	21.760	22.490	22.604
Baremada de Inspección	3.666	3.751	3.644	3.750
Objetivos	23.609	24.103	24.322	24.901
Campaña de Renta	6.874	4.409	5.706	5.892
Mayor horario	6.591	2.670	3.977	5.641
Altos cargos	7	7	7	7

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos AEAT.

La mayor parte de los funcionarios de la AEAT recibe productividad del Plan de Intensificación de Actuaciones, de objetivos y de mejor desempeño, en las que participan empleados de todos los subgrupos. Las evaluaciones realizadas para la distribución del resto de la productividad corresponden a un número considerablemente inferior de funcionarios. La productividad por campaña de renta y por mayor horario afecta especialmente a funcionarios de los subgrupos A2, C1 y C2, mientras que la baremada de inspección solo se abona a funcionarios de los subgrupos A1 y A2.

Dos de los tipos, la productividad por objetivos y la correspondiente al Plan de Intensificación de Actuaciones están asociados en alguna medida a la obtención de los resultados previstos en distintos planes de objetivos generales de la organización.

La productividad por objetivos tiene por objeto retribuir el rendimiento de las distintas unidades de la AEAT, con respecto a las funciones que tienen encomendadas en el Plan de Objetivos del año anterior. Sin embargo, la variable de cumplimiento de objetivos solo interviene en la distribución de productividad del personal destinado en servicios territoriales. Se ha observado, por otra parte, que el marco de indicadores que se tiene en cuenta a efectos de productividad es distinto para cada área funcional, y que no existe una regulación que determine previamente cuáles van a ser considerados a tales efectos en cada ejercicio. Cabe destacar, asimismo, que no se han tenido en cuenta los indicadores relativos a la asistencia al contribuyente, con algunas excepciones en el área de Recaudación.

La generación de la productividad del Plan de Intensificación de Actuaciones está condicionada a que la AEAT cumpla los objetivos marcados por el Ministerio de Hacienda en cada ejercicio. En líneas generales, los objetivos se refieren a la superación de determinados límites en la recaudación por el IVA e IRPF y en el resultado de las actuaciones de control a posteriori del fraude tributario y

²⁵ Se han considerado únicamente los tipos de productividad correspondientes al personal funcionario (el 95 % del total de la AEAT, en diciembre 2022). La productividad del personal laboral se regula en el artículo 69 de su Convenio Colectivo que contempla tres tipos: por objetivos, recaudación y campañas de presentación de autoliquidaciones.

aduanero. La participación en el Plan es voluntaria y requiere unos determinados excesos horarios, en presencia, sobre la jornada obligatoria. Los criterios de distribución se recogen en el Acuerdo negociado anualmente por la AEAT con las organizaciones sindicales.

El único tipo de evaluaciones de desempeño en que se tiene en cuenta el cumplimiento de objetivos específicos de algún área de Gestión es el realizado para la distribución de la productividad baremada de inspección. El Departamento de Inspección tiene un sistema propio de planificación por objetivos, cuyos principales instrumentos son el Plan Nacional de Inspección y el Plan de Objetivos de la Inspección. Su productividad se rige por su normativa específica, actualmente la Resolución del Baremo del año 2018²⁶, y la Instrucción que aprueba cada año la Dirección del Departamento de Inspección, que actualiza y desarrolla ciertos parámetros de la Resolución del Baremo. Para el cálculo del cumplimiento en los equipos y unidades ejecutivas, la Resolución del Baremo establece un sistema complejo de coeficientes específicos a tener en cuenta, relativos a la efectividad y calidad de los expedientes.

A juicio del Tribunal los sistemas de evaluaciones del desempeño de la AEAT presentan algunas debilidades que afectan a su consideración como un instrumento objetivo de valoración del trabajo individual efectivamente realizado, cualquiera que sea la modalidad (presencial o a distancia) en que se desempeñe²⁷:

- No resulta coherente la existencia de varios sistemas superpuestos de evaluación.
- No se dispone (salvo en el área de Inspección) de planes o programas individuales o por unidades, que resultan especialmente convenientes en el régimen de teletrabajo, al modificarse la relación entre los responsables y el personal de sus equipos como consecuencia de su separación física, con el consiguiente debilitamiento de los mecanismos de supervisión.
- Incluso en el caso de tipos de productividad vinculados con objetivos, el mayor peso de las evaluaciones a la hora de distribuir la productividad recae sobre las características objetivas del puesto de trabajo y su adecuado desempeño. En algunos casos se tiene en cuenta además el exceso de jornada.
- En la asignación del complemento de productividad no se han previsto consecuencias derivadas del resultado de las evaluaciones por teletrabajo.

El Tribunal no ha apreciado que la implantación del teletrabajo en la AEAT haya contribuido a la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento, como se prevé en el artículo 47 bis del TREBEP.

Fuera del período fiscalizado, en la adenda elaborada en 2023 al Plan Estratégico 2020-2023 se contempla, como instrumento destinado a avanzar hacia una mejor evaluación del desempeño, la necesidad de establecer un sistema único de evaluación, en lugar de contar con distintos sistemas específicos en función del área de pertenencia.

²⁶ Su denominación completa es: Resolución de 27 de abril de 2018, de la Dirección General de la AEAT, por la que se aprueba el baremo de distribución del complemento de productividad de los funcionarios que desempeñan puestos de trabajo con funciones propias de la inspección de los tributos en el ámbito de competencias del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria.

²⁷ La AEAT deberá adaptar su sistema de evaluación del desempeño a lo previsto al respecto en el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo.

II.4. ANÁLISIS DE LOS COSTES Y AHORROS DERIVADOS DEL TELETRABAJO

La implantación del teletrabajo ha supuesto para la Agencia la asunción de nuevos gastos, al tiempo que ha dado lugar a la minoración de otros. Entre los primeros se encuentran los gastos necesarios para la financiación de la contratación de material y servicios, fundamentalmente de carácter informático, para la puesta en marcha del sistema y su posterior consolidación. Entre los ahorros cabe considerar incluidos por una parte los correspondientes a consumos energéticos y por otra los relativos a reuniones, dietas y gastos de locomoción.

II.4.1. Gastos e inversiones asociados al teletrabajo

Los gastos e inversiones que la AEAT ha identificado como asociados a la implantación del teletrabajo en los ejercicios 2020-2022 ascienden a un total de 24.548.485 euros (obligaciones reconocidas). Hay que señalar, no obstante, que este importe no corresponde en su totalidad a gastos derivados directa y exclusivamente del teletrabajo. En dicha cifra están incluidas inversiones relacionadas con la renovación habitual de equipos y con la nueva concepción del puesto de trabajo a que se ha hecho referencia en el anterior apartado II.1.3, que la AEAT está implementando desde 2020 para dotar a los empleados de equipos con los que acceder desde cualquier ubicación a un escritorio virtual único de trabajo. Como antes se ha indicado, durante todo el periodo fiscalizado la mayor parte de los empleados de la Agencia utilizaban sus ordenadores personales para teletrabajar.

El detalle por aplicaciones presupuestarias de los gastos e inversiones mencionados fue el siguiente:

CUADRO N.º 6 GASTOS ASOCIADOS AL TRABAJO A DISTANCIA 2020-2022

(euros)

Imputación presupuestaria	2020	2021	2022	Total 2020-2022
162 Formación y perfeccionamiento del personal	0	14.460	0	14.460
206 Arrendamientos de equipos para procesos de información	986.316	1.554.350	2.563.630	5.104.296
216 Equipos para procesos de la información	10.083	60.500	83.682	154.265
220 Material de oficina	203.267	361.185	0	564.452
221 Suministros	0	0	285.560	285.560
227 Trabajos realizados por otras empresas y profesionales	15.730	0	16.375	32.105
630 Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios	698.288	375.100	17.319.959	18.393.347
Total gastos	1.913.684	2.365.595	20.269.206	24.548.485

Fuente: Cuentas Anuales AEAT.

Por otra parte, la AEAT ha aportado una relación de los contratos adjudicados en el periodo 2020-2022 para atender necesidades derivadas del teletrabajo, entre los que se encuentran los que corresponden a los gastos arriba indicados²⁸. La relación se adjunta como [anexo 6](#).

²⁸ Incluye contratos tramitados anticipadamente en 2022, cuya ejecución no se inicia hasta el siguiente ejercicio.

La clasificación de los contratos adjudicados en el periodo en función de su objeto es la siguiente.

CUADRO N.º 7 CLASIFICACIÓN CONTRATOS NECESARIOS PARA TRABAJO A DISTANCIA
(euros)

Objeto	2020		2021		2022		Total 2020-2022	
	N.º	Importe	N.º	Importe	N.º	Importe	N.º	Importe
Adquisición de equipos informáticos	3	296.699	2	299.894	7	13.929.552	12	14.526.145
Otros suministros			3	815.807	3	3.115.577	6	3.931.384
Arrendamiento y adquisición de licencias	5	876.605	2	965.163	1	625.450	8	2.467.218
Arrendamiento de plataformas <i>software</i>	2	838.541					2	838.541
Servicios de soporte y mantenimiento	2	213.000	1	20.900	1	13.533	4	247.433
Cursos de formación	1	11.950					1	11.950
Total contratos (importe de adjudicación sin IVA)	13	2.236.795	8	2.101.764	12	17.684.112	33	22.022.671

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos AEAT.

Como datos más significativos de estos contratos cabe destacar:

- El 80 % del importe total de los contratos adjudicados en el periodo (22.022.671 euros) correspondió a contratos adjudicados en 2022.
- La mayor parte del gasto del periodo 2020-2022 (66 %) iba destinada a los contratos de suministro de equipos informáticos. Esta agrupación incluye la compra de ordenadores portátiles, equipos para videoconferencia, servidores y auriculares. Entre estos contratos destacan los dos adjudicados en 2022 para la compra de 9.460 ordenadores portátiles, por importe conjunto de 13.617.745,94 euros (94 % del gasto total del periodo en equipos informáticos).
- El siguiente gasto en importancia correspondió a otros suministros informáticos (18 % del total de contratos adjudicados en el periodo). Por razón de su importe el más relevante es el adjudicado en 2022 por 2.345.606,50 euros, cuyo objeto se denomina “Solución de comunicaciones unificadas resilientes”, que incluye la adquisición de diverso material eléctrico, electrónico y de comunicaciones y el arrendamiento de equipos informáticos.
- Se reitera en los tres ejercicios el contrato de arrendamiento de 15.000 licencias Citrix, por importe total de 1.973.470,36 euros.

II.4.2. Ahorros derivados del teletrabajo

Uno de los principales efectos positivos esperados de la implantación del sistema de trabajo a distancia es la reducción del consumo energético producido tanto por los desplazamientos al lugar de trabajo, como por el consumo de energía en el propio centro de trabajo, siendo este último aspecto en el que se han centrado los trabajos de la fiscalización.

Con la aprobación del Plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la Administración General del Estado y las entidades del sector público institucional estatal en mayo de 2022 se decide reforzar la modalidad de trabajo a distancia, considerándola como una de las actuaciones principales tendentes a reducir el impacto energético.

El Tribunal ha apreciado disminuciones considerables del consumo energético de la AEAT y del gasto correspondiente en los ejercicios 2020 a 2022 en relación con el ejercicio 2019, como más adelante se detalla. Sin embargo, no ha sido posible discriminar en qué medida dicho resultado es atribuible al teletrabajo, debido a las múltiples circunstancias que, al margen del régimen de prestación de servicios, inciden en la mayor o menor utilización de los recursos energéticos. En este sentido cabe destacar:

- Los factores climatológicos, que han tenido un impacto favorable en el consumo de los distintos años, como la temperatura exterior. Los resúmenes climatológicos publicados por la AEMET revelan subidas generalizadas de las temperaturas en todo el territorio nacional a lo largo del periodo considerado.
- Las restricciones en el uso de los edificios, especialmente en los primeros momentos de la pandemia.
- La concurrencia con otras medidas de eficiencia energética. A partir de agosto de 2022 se implantaron las medidas contempladas en el RD-Ley 14/2022, de 1 de agosto, que establecieron:
 - La fijación de un límite de temperaturas de calefacción y refrigeración (19°C en el periodo de invierno y 27°C en el periodo de verano).
 - El apagado del alumbrado exterior a partir de las 22 horas.
 - El cierre automático de puertas.
 - Con la intención de incrementar el ahorro energético, la Agencia añadió a dichas medidas el retraso en el inicio del encendido de la calefacción y el adelanto en su apagado. Además, la AEAT informa que lleva a cabo numerosas actuaciones en sus inmuebles para cumplir el artículo 5 de la Directiva 2012/27/UE²⁹.
- En el caso de la evolución del gasto derivado de la utilización de recursos energéticos hay que añadir a los factores indicados las constantes variaciones en las tarifas de electricidad y gas.

El Plan de trabajo a distancia de la AEAT, que entró en vigor en octubre de 2022, plantea el teletrabajo desde la perspectiva del ahorro energético. Establece como sistema general el de dos jornadas completas a la semana de trabajo a distancia, que tendrán lugar siempre que sea posible los martes y los jueves. Contempla, asimismo, la posibilidad de reubicar a los empleados en los edificios de la AEAT para facilitar la reducción de los consumos, y de habilitar zonas específicas en los edificios los martes y los jueves para los trabajadores presenciales, permitiendo con ello mayores medidas de ahorro y eficiencia energética.

La concentración del teletrabajo en dos días fijos a la semana a partir de octubre de 2022 ha potenciado la disminución del consumo energético, al permitir la reducción al mínimo en esos días del uso de electricidad y gas destinados a climatización, iluminación, conexión de ordenadores, etc.

En cuanto a otras medidas de ahorro y eficiencia energética, se contempla en el Plan de la AEAT la posibilidad de cierre de edificios durante parte de la jornada, y de reorganizar los espacios de las áreas de trabajo, así como la promoción de la utilización eficiente de la energía y de la concienciación de los empleados sobre ahorro de energía en sus puestos de trabajo. Se asegura, asimismo, el reporte de datos al Sistema Informático de Gestión Energética de Edificios de la

²⁹ Establece dicha norma que cada Estado miembro debe renovar cada año el 3 % de la superficie de los edificios con calefacción y/o sistema de refrigeración que tenga en propiedad, de manera que cumpla al menos los requisitos de rendimiento energético mínimos fijados en aplicación del artículo 4 de la Directiva 2010/31/UE.

Administración General del Estado y mantener actualizada la información relacionada con el consumo energético.

La información sobre consumos energéticos facilitada al Tribunal por la AEAT es la reportada al Sistema Informático de Gestión Energética de Edificios de la Administración General del Estado. Ofrece datos en kWh del consumo de cada edificio de la Agencia, distinguiendo electricidad y gas (gas natural, gasóleo y propano). Según los datos aportados por la AEAT los consumos afectan a 351 edificios, con una superficie total de 1.331.965 metros cuadrados.

Los datos globales, es decir, con inclusión de todos los edificios que han tenido consumo en alguno de los ejercicios considerados son los siguientes.

CUADRO N.º 8 CONSUMOS ENERGÉTICOS 2019-2022

(kWh)

Consumo (kWh)	2019	2020	2021	2022
Electricidad	64.333.205	58.396.691	63.428.330	59.905.503
Gas	16.070.204	12.465.109	16.704.859	13.806.805
Total consumo	80.403.409	70.861.800	80.133.189	73.712.308

Fuente: Elaboración por el Tribunal de Cuentas a partir de datos facilitados por la AEAT.

Se analizó la evolución del consumo en los edificios de la AEAT (detalle en [anexo 7](#)) resultando que en todos los ejercicios del periodo 2020-2022 se produjeron disminuciones considerables en relación con el ejercicio precedente. La más relevante es la de 2020, cuando el consumo se redujo un 18 % sobre 2019. Cabe atribuir este descenso en buena medida al confinamiento de los trabajadores, que supuso una asistencia a las oficinas de la AEAT muy inferior a la habitual. La AEAT entiende que, aunque en menor medida, también la disminución del consumo de 2021 está afectada por el descenso de la presencialidad derivado de la pandemia. En 2022 cabe atribuir la disminución en el consumo a las diferentes medidas de eficiencia energética adoptadas, entre ellas el trabajo a distancia, sin que sea posible discriminar la participación de cada una de ellas en el efecto total.

El gasto total de la AEAT correspondiente al consumo energético se fue reduciendo constantemente en el periodo fiscalizado en relación con el realizado en el ejercicio 2019. Las partidas presupuestarias que registran dicho gasto presentan la siguiente evolución en el período 2019-2022.

CUADRO N.º 9 GASTO EN CONSUMO ENERGÉTICO 2019-2022

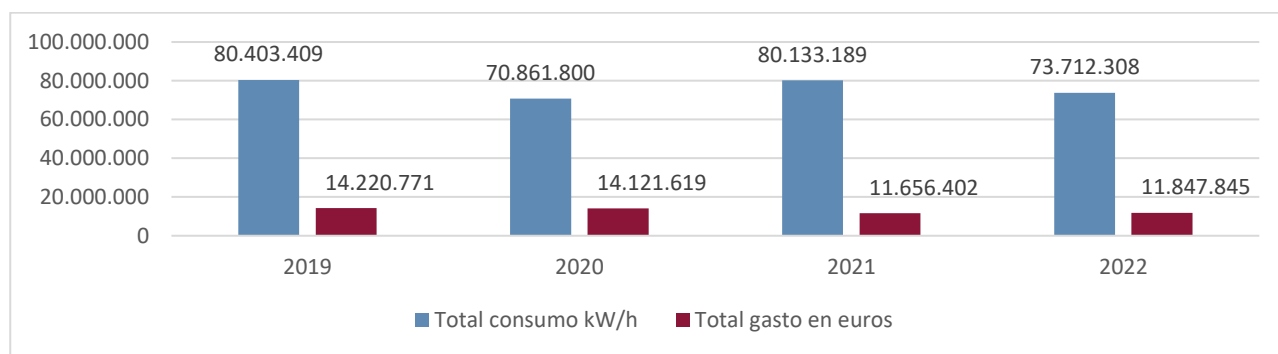
(Importe en euros de Obligaciones reconocidas)

Partida presupuestaria	2019	2020	2021	2022	% Variación 2022-2019
22100 Energía eléctrica	13.103.226	13.203.663	10.573.994	10.326.359	(21)
22102 Gas	136.263	146.500	148.232	216.730	59
22103 Combustible	981.282	771.456	934.176	1.304.756	33
Total partidas	14.220.771	14.121.619	11.656.402	11.847.845	(17)

Fuente: Cuentas Anuales AEAT.

La diferente evolución del consumo energético total y del correspondiente gasto se refleja en el siguiente gráfico.

GRÁFICO N.º 4 CONSUMOS Y GASTO 2019-2022



Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos AEAT.

Además de en el gasto correspondiente a consumo energético, se ha observado que en el periodo 2020-2022 las obligaciones reconocidas en otros conceptos del capítulo 2 “Gastos corrientes en bienes y servicios” del presupuesto de la Agencia, experimentaron un descenso considerable en relación con las registradas en el ejercicio 2019. Por su relación con el trabajo a distancia cabe destacar los conceptos 226 Gastos diversos (subconcepto 226.06 Reuniones, conferencias y cursos), 230 Dietas y 231 Locomoción, que presentaron los siguientes importes.

CUADRO N.º 10 GASTO EN REUNIONES, DIETAS Y LOCOMOCIÓN 2019-2022

(Importe en euros de Obligaciones reconocidas)

Aplicación presupuestaria	2019	2020	2021	2022
226.06 Reuniones, conferencias y cursos	369.604	56.732	50.712	273.696
230 Dietas	3.261.183	1.117.951	1.047.728	1.773.699
231 Locomoción	4.707.164	1.579.301	1.428.508	2.252.622
Total	8.337.951	2.753.984	2.526.948	4.300.017

Fuente: Cuentas Anuales AEAT.

En las tres partidas indicadas la caída de los gastos, respecto de los incurridos en el ejercicio 2019, fue más acusada en 2020 y en 2021 que en 2022³⁰. Esta circunstancia revela en los primeros ejercicios un descenso importante de las actividades a las que van asociados estos gastos. En 2022 la AEAT entiende que el descenso del gasto, por importe de cuatro millones de euros, puede imputarse al teletrabajo que, frente a la anterior habitual presencialidad en todo tipo de reuniones y cursos, ha comportado la utilización generalizada (extendida después al trabajo presencial) de técnicas informáticas de videoconferencia y la consiguiente disminución de los gastos.

³⁰ En la partida 226.06 la reducción está cercana al 85 % en 2020 y 2021 respecto del gasto de 2019. En los otros dos conceptos considerados, se encuentra entre el 66 % y el 70 %. En 2022 la minoración es el 26 % en la partida 226.06, del 46 % en el concepto 230, y del 52 % en el concepto 231.

II.5. ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE

El Tribunal ha analizado el funcionamiento del sistema de atención al contribuyente vigente en la AEAT en el periodo fiscalizado, con la finalidad de comprobar el cumplimiento de la garantía de su adecuada prestación y el efecto, en su caso, del teletrabajo sobre dicho sistema. Cabe destacar entre las normas que contienen los principios de actuación en materia de atención a la ciudadanía las siguientes:

- El artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece en su apartado b) entre los principios que las Administraciones Públicas deben respetar en su actuación y relaciones el de *“simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos”*.
- El artículo 54.4 del TREBEP señala como uno de los principios de conducta de los empleados públicos que *“Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones”*.
- La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria declara en su artículo 34 como derechos de los obligados tributarios, entre otros: *“a) ser informado y asistido por la Administración tributaria sobre el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias”; y “j) ser tratado con el debido respeto y consideración por el personal al servicio de la Administración tributaria”*. En el mismo artículo establece que el Consejo para la Defensa del Contribuyente velará por la efectividad de los derechos de los obligados tributarios.

Como se ha señalado, la AEAT incluye las actuaciones de asistencia al contribuyente entre sus principales líneas estratégicas. Pretende con ello potenciar el cumplimiento voluntario prestando al contribuyente la ayuda necesaria.

Las normas elaboradas por la AGE y por la AEAT a lo largo del periodo fiscalizado en relación con el teletrabajo supeditan la implantación del sistema a la garantía de la correcta prestación de los servicios, donde se incluye la atención a la ciudadanía:

- Durante el periodo de pandemia, sin embargo, tanto las normas de la AGE como las de la AEAT establecieron algunas limitaciones al respecto, como la posibilidad de fijar limitaciones de aforo para el acceso de los ciudadanos a sus oficinas y la prioridad de la atención telefónica y telemática frente a la presencial.
- Una vez finalizado ese período, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2022 se insiste en la necesidad de supeditar el teletrabajo a la adecuada atención a la ciudadanía, incidiendo expresamente en la atención presencial, y dentro de esta en la prestada a las personas mayores de 65 años.
- La Resolución de la DG de la AEAT de 22 de octubre del mismo año declara, asimismo, la sujeción del trabajo a distancia a las necesidades del servicio, con sometimiento a la garantía de su correcta prestación en cualquier modalidad que demande la ciudadanía.

En diciembre de 2022 la AEAT suscribió un protocolo de actuación con la Plataforma de Mayores y Pensionistas, con el objeto de establecer las pautas básicas para la asistencia a los mayores en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. En su origen estaba motivado por la preocupación sobre la exclusión y el impacto provocado en este colectivo por el

proceso de digitalización de los procedimientos tributarios. Por la fecha de suscripción, no ha habido actuaciones específicas derivadas de dicho protocolo en el periodo fiscalizado³¹.

La AEAT presta servicios de atención al contribuyente de forma presencial, telefónica y digital. En el período 2019-2022 el número total de servicios de atención experimentó un descenso muy notable, con una pérdida cercana a 3,6 millones en 2022 respecto de 2019 (21 %). La atención se desplomó en 2020, a raíz de la pandemia y en los dos ejercicios siguientes no solo no se recuperó sino que se mantuvo en niveles ligeramente inferiores a los de ese ejercicio. Ello se debió a la muy significativa reducción de los servicios de atención presencial (46 % en 2022 respecto de 2019), que quedó lejos de compensarse con los incrementos de la atención telefónica y digital. Los datos correspondientes a cada uno de los sistemas se exponen a continuación³²:

CUADRO N.º 11 SERVICIOS DE ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE

Canal de atención	Ejercicio			
	2019	2020	2021	2022
Presencial (n.º de citas)	11.172.260	4.853.091	5.469.801	6.057.848
Telefónica (n.º de llamadas atendidas)	6.256.198	7.717.727	7.836.084	7.622.532
Digital (n.º de servicios)	-	1.490	15.866	113.458
Total servicios de atención	17.428.458	12.572.308	13.321.751	13.793.838

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos AEAT.

II.5.1. Atención presencial

La minoración de los servicios presenciales de atención al contribuyente en el periodo 2019-2022 afectó a todas las áreas de Gestión de la Agencia. En términos absolutos las mayores disminuciones se dan en el área de Gestión y en los servicios de la Campaña de Renta (1.958.167 y 1.296.661 servicios menos en 2022 que en 2019, respectivamente). En términos porcentuales son muy significativas las minoraciones en las áreas de Informática y de Información de Aduanas (91 % y 89 %, respectivamente).

³¹ Se trata de una declaración de intenciones, sin efectos jurídicos, que prevé la constitución de una comisión mixta de colaboración que identifique los problemas específicos de las personas mayores y proponga medidas y actuaciones al respecto. Entre las actuaciones que podrá implementar la AEAT a propuesta de la comisión se encuentran las siguientes: a) elaborar un plan de asistencia a las personas mayores; b) mantener la atención presencial a este colectivo en la medida en que sigan solicitándola; c) revisar modelos y formularios para simplificar y clarificar los textos; y d) elaborar un folleto divulgativo en campaña de renta sobre los principales servicios de información y asistencia.

Por otra parte, en el trámite de alegaciones la AEAT informa que desde abril de 2023 se encuentra vigente el Protocolo sobre atención y acceso del público a los edificios de la AEAT, que contempla entre otras medidas la atención sin cita a los mayores de 65 años. Este protocolo no ha sido publicado ni aportado al Tribunal, y su vigencia queda fuera del ámbito temporal de la fiscalización.

³² Las diferencias entre las cifras de atención presencial de este cuadro y las que figuran en los informes de cumplimiento de los Planes Anuales de Objetivos (anexo 4), se deben a que estos solo tienen en cuenta las correspondientes a las actuaciones que se consideraran más relevantes a tales efectos, mientras que en la fuente de la que proceden los datos del cuadro no se ha aplicado ningún filtro.

CUADRO N.º 12 DETALLE POR ÁREAS DE LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN PRESENCIAL

Área	2019	2020	2021	2022	Variación 2022-2019	
					número	%
Gestión	5.692.121	3.038.344	3.507.652	3.733.954	(1.958.167)	(34,40)
Recaudación	1.378.505	665.879	741.338	764.554	(613.951)	(44,54)
Campaña de renta	1.880.834	328.624	486.788	584.173	(1.296.661)	(68,94)
Registro general	1.629.371	683.531	682.651	905.981	(723.390)	(44,40)
Informática	328.173	72.969	23.957	30.059	(298.114)	(90,84)
Gestión aduanera	20.065	9.187	9.930	9.807	(10.258)	(51,12)
Información aduanas	12.948	3.575	1.730	1.399	(11.549)	(89,20)
Impuestos especiales y medioambientales	7.979	4.383	4.039	4.590	(3.389)	(42,47)
Otros servicios	222.264	46.599	11.716	23.331	(198.933)	(89,50)
Total citas atención presencial	11.172.260	4.853.091	5.469.801	6.057.848	(5.114.412)	(45,78)

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos AEAT.

La AEAT no ha establecido indicadores o criterios generales para la determinación del número de puestos necesarios para la atención presencial a la ciudadanía. Corresponde a las delegaciones especiales el determinar el número de puestos dedicados a cubrir la demanda de atención que se produzca en su ámbito de competencia. Esta circunstancia constituye a juicio del Tribunal una debilidad en la planificación de los recursos humanos de la Agencia que repercute negativamente en la calidad de la prestación de sus servicios de atención al contribuyente.

La caída de la atención presencial tiene una explicación evidente en el ejercicio 2020 a consecuencia de las restricciones derivadas de la pandemia, que se extendieron, aunque en menor medida, en el siguiente ejercicio. Para el conjunto del periodo hay que considerar también el efecto provocado por la constante digitalización de los procedimientos de la AEAT. Según indica la Agencia, actualmente el número de trámites disponibles en sede electrónica supera los 3.000, y se ha constatado una tendencia al alza en su utilización. A modo de ejemplo, se exponen a continuación los datos de la evolución de los indicadores más relevantes del empleo de servicios telemáticos.

CUADRO N.º 13 EVOLUCIÓN DEL EMPLEO DE LOS SERVICIOS TELEMÁTICOS AEAT

	2019	2020	2021	2022	% Variación 2022-2019
Operaciones pasarela pago	5.448.865	6.632.367	8.792.136	10.595.977	94
Solicitudes aplazamiento medios electrónicos	1.622.468	2.546.127	2.038.568	2.114.803	30
Solicitudes no presenciales de Certificados	7.343.979	9.278.382	9.699.098	9.479.079	29
Presentación de registros no presenciales (Recaudación)	918.572	1.043.057	1.255.718	1.116.656	22
Presentación telemática domiciliaciones de pago	25.960.817	25.692.199	27.430.202	29.942.619	15
Acreditaciones en CL@VE	343.977	443.541	474.971	917.065	167
Acreditaciones en FNMT (personas físicas)	537.297	560.775	1.011.211	1.060.951	97
Visitas a portales web de la AEAT	2.119.239.840	2.818.971.780	2.938.464.520	3.402.687.190	61

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos AEAT.

Sin embargo, hay otro factor que a juicio del Tribunal ha resultado decisivo en la caída en los servicios presenciales de atención en los últimos ejercicios analizados, relativo a la exigencia de solicitar con carácter general cita previa para obtener atención. Como antes se ha indicado, los servicios de atención presencial se redujeron un 46 % en el período 2019-2022. Mientras los servicios presenciales atendidos con cita previa disminuyeron un 23 %, los atendidos sin cita previa cayeron un 83 %³³.

Desde 2015 la atención presencial en la AEAT requiere para la mayoría de los servicios la solicitud de cita previa, que puede hacerse por teléfono³⁴ o por medio de su plataforma en línea. En los años del periodo fiscalizado se había extendido considerablemente esta exigencia, de modo que la atención al público en la AEAT sin cita previa era excepcional, estando únicamente aceptada para el acceso al servicio de registro. Se indica a continuación la evolución en el período 2019-2022 de los servicios de atención presencial con y sin cita previa.

CUADRO N.º 14 SERVICIOS PRESENCIALES CON Y SIN CITA PREVIA

	2019		2020		2021		2022	
	número	%	número	%	número	%	número	%
Con cita previa	6.922.200	62	3.970.856	82	5.190.995	95	5.332.171	88
Sin cita previa	4.250.060	38	882.235	18	278.806	5	725.677	12
Total citas	11.172.260	100	4.853.091	100	5.469.801	100	6.057.848	100

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos AEAT.

En principio, la posibilidad de ser atendido por el sistema de cita previa aporta ventajas tanto para la AEAT como para los ciudadanos; en el primer caso son relativas a la mejora de la organización

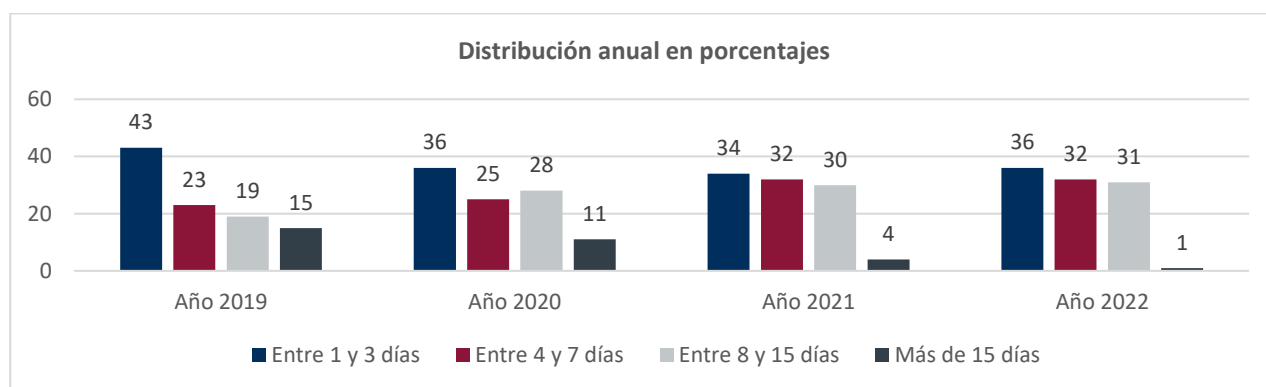
³³ La AEAT discrepa de la interpretación del Tribunal, alegando que tras la pandemia los contribuyentes han convertido la sede electrónica en su canal de comunicación principal. Esta explicación no resulta coherente con los datos que la Agencia aporta sobre el ejercicio 2023, a partir de la implantación de un nuevo protocolo, que muestran un incremento de los servicios de atención presencial del 19 % respecto del ejercicio anterior. En el caso de la atención presencial sin cita previa, el incremento es del 109 %.

³⁴ El servicio telefónico de cita previa se prestó durante el periodo fiscalizado por una empresa contratada por la AEAT.

del trabajo en la AEAT y en el segundo a la posibilidad de elección de la fecha y hora más conveniente para el ciudadano sin riesgo de esperas innecesarias en las oficinas. Sin embargo, el funcionamiento en la práctica del sistema muestra algunas disfuncionalidades derivadas de su carácter obligatorio (con la excepción del acceso al registro) y de las dificultades para obtener la cita, que han provocado el mencionado descenso de la atención presencial y el alargamiento de los tiempos de espera.

El análisis de la información facilitada por la AEAT sobre los tiempos de espera transcurridos desde que da una cita hasta el día fijado para la misma en el periodo 2019-2022, ha puesto de relieve el empeoramiento de la situación, disminuyendo los porcentajes de las citas que tardan entre uno y tres días en ser atendidas (pasa del 43 % en 2019 al 36 % en 2022). Se exponen gráficamente los resultados obtenidos.

GRÁFICO N.º 5 TIEMPO DE ESPERA PARA ATENCIÓN CON CITA PREVIA



Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos AEAT.

Como se ha señalado, los datos corresponden a tiempos de espera desde que la AEAT da las citas. No son los datos reales de espera de los ciudadanos, porque no se consideran en ellos los plazos que transcurren desde que se intenta pedir cita hasta que se obtiene. En estos plazos intervienen dos circunstancias: por una parte, las dificultades para conectar con los servicios de cita previa y, por otra, el llamado “cierre de citas”, que impide solicitar una cuando no hay disponibilidad en un periodo determinado. Esta última circunstancia deja sin efecto la mejoría que se observa en el gráfico en relación con la evolución del porcentaje de citas que tardan más de 15 días en atenderse.

Resulta positiva, por el contrario, la evolución en el periodo fiscalizado de otros dos indicadores utilizados por la Agencia para valorar la calidad de la atención. Son relativos al tiempo medio de espera en la oficina hasta ser atendido y al tiempo medio de asistencia (duración de la atención); el primero pasa de cuatro a tres minutos y el segundo de siete a nueve minutos.

Por otra parte, el número de quejas presentadas ante el Consejo para la Defensa del Contribuyente relacionadas con asuntos relativos a la cita previa aumentó para el conjunto de servicios de la AEAT un 33 % en 2022 sobre 2019, pese a la reducción general de las quejas en materia de competencia de la Agencia que tuvo lugar (-12 %). En el [anexo 8.1](#) se ofrece en detalle la evolución de las quejas relativas a los distintos servicios de atención de la AEAT vigentes en el periodo analizado.

El número de quejas sobre la cita previa supone un porcentaje ínfimo en relación con el número de servicios atendidos por este sistema (en torno al 0,021 % en 2022). Hay que considerar que esta

vía de reclamación, por sus formalidades procedimentales u otras razones, solo es utilizada por una parte de los ciudadanos que entienden que no han sido correctamente atendidos³⁵.

CUADRO N.º 15 QUEJAS TRAMITADAS ANTE EL CONSEJO PARA LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE

	2019	2020	2021	2022
Total quejas	8.329	8.003	6.782	7.369
Quejas relacionadas con la cita previa	844	1.033	958	1.120

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos Memorias Anuales Consejo Defensa Contribuyente.

Se examinaron 30 quejas presentadas en 2021 y 2022 relacionadas con la asistencia en los teléfonos habilitados para la atención de citas general y de IRPF y para información tributaria³⁶. En las 20 quejas relativas a teléfonos de cita previa el motivo más frecuente de presentación (10 casos) fueron las dificultades para contactar con la AEAT: no cogieron el teléfono, líneas saturadas, se corta la llamada sin atender...; los restantes motivos de las quejas de este grupo fueron la imposibilidad de obtener cita pese a contactar (3 casos), errores en los teléfonos (3 casos), no devolución de llamadas previamente programadas (3 casos) y demora excesiva en la cita concedida (1 caso).

Se ha observado que las dificultades para contactar con la Agencia fue también el principal motivo de las 10 quejas examinadas relativas a los teléfonos de información tributaria (5 casos). En muchos de los supuestos los contribuyentes se quejan, además, de que los teléfonos habilitados sean de pago.

Todas las quejas fueron atendidas por la AEAT quien indica habitualmente en sus respuestas que existen otros sistemas para obtener cita (la app o internet) y reconoce que en fechas cercanas al vencimiento de plazos el volumen de llamadas es muy superior a la media y se saturan las líneas.

El empeoramiento observado de la atención presencial al contribuyente no está relacionado, de manera general, con la evolución del personal de la AEAT, cuya plantilla se incrementó un 2 % en el periodo 2019-2022.

Para analizar la posible incidencia del teletrabajo en la atención presencial a la ciudadanía se ha examinado en primer lugar de forma global una muestra amplia de oficinas. En el ejercicio 2022 la atención presencial en las áreas de Gestión y Recaudación se organizaba en torno a 239 oficinas (administraciones y delegaciones). Se obtuvieron datos consistentes sobre 196 de ellas (relacionadas en [anexo 9.1](#)), sobre el número de empleados y de teletrabajadores, número de días de teletrabajo en noviembre de 2021 y 2022 y sobre el número de citas presenciales atendidas en el periodo 2019-2022 en las áreas de Gestión y Recaudación, clasificándose las oficinas por tamaño en función del número de empleados.

En términos medios resultó que el porcentaje de teletrabajadores era superior en las oficinas con más empleados y que el descenso de las citas atendidas en 2022 sobre 2019 se daba en porcentajes más elevados en las oficinas con mayor número de empleados (y con porcentajes más

³⁵ En redes sociales, reseñas en Google y canales similares se registran también problemas relacionados con la atención al ciudadano en la AEAT que no son objeto de queja formal.

³⁶ Son los siguientes números: cita previa general e IRPF 901200351, 912901340, 901223344 y 915350071; información tributaria 901335533 y 915548770.

elevados de teletrabajo), observándose una correspondencia similar con el número de días de teletrabajo. Sin embargo, debido a la gran dispersión que existe entre los datos de las oficinas de cada grupo en cuanto al número de citas atendidas, no pueden imputarse estos resultados individualmente a cada una de las oficinas. En los siguientes cuadros se ofrecen los datos relativos al teletrabajo y las citas atendidas en las agrupaciones de oficinas de la muestra.

CUADRO N.º 16 DATOS DE TELETRABAJO POR AGRUPACIÓN DE OFICINAS

Grupo de oficinas por número de empleados	N.º de oficinas	N.º de empleados en nómina	N.º de teletrabajadores	% de teletrabajadores	Total días de teletrabajo	N.º días medio de teletrabajo
		Noviembre 2022				
De 1 a 9	39	255	121	47,45	712	5,88
De 10 a 49	96	2.659	1.693	63,67	11.089	6,55
De 50 a 99	38	2.612	1.961	75,08	13.635	6,95
De 100 a 200	22	2.907	2.125	73,10	14.922	7,02
Más de 200	1	368	301	81,79	2.564	8,52

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos AEAT.

CUADRO N.º 17 DATOS DE CITAS PRESENCIALES POR AGRUPACIONES DE OFICINAS

(Áreas de Gestión y Recaudación)

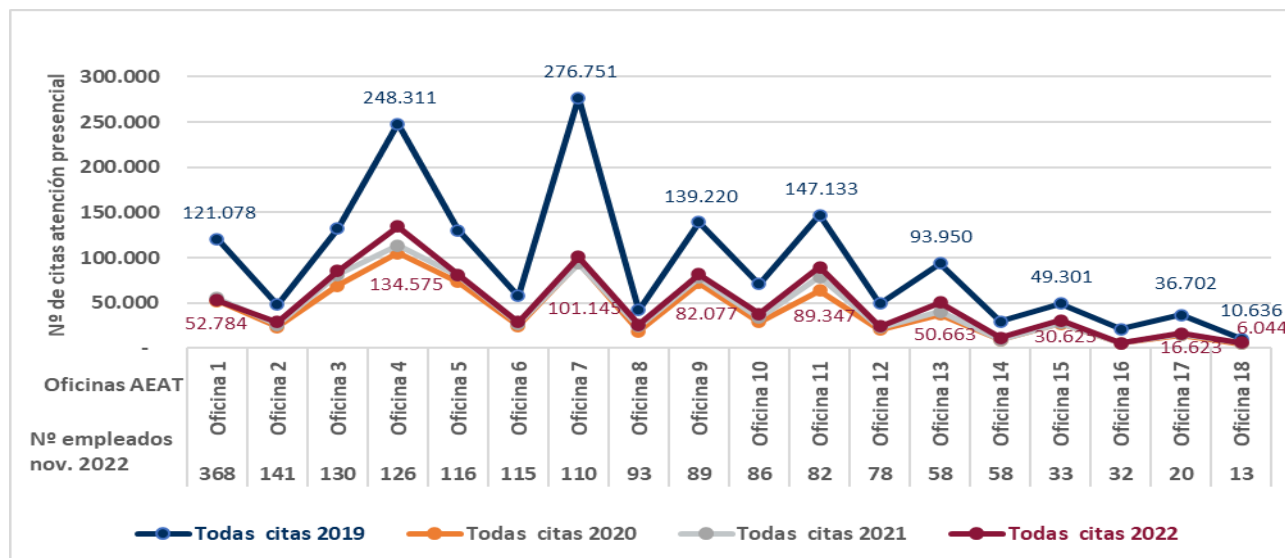
Grupo de oficinas por número de empleados	N.º de citas presenciales 2019	N.º de citas presenciales 2022	% variación citas presenciales 2022/2019	Media de citas por oficina en 2019	Media de citas por oficina en 2022	Máximo citas por oficina en 2022	Mínimo citas por oficina en 2022
De 1 a 9	366.075	245.999	(33)	9.387	6.308	32.264	1.017
De 10 a 49	2.106.625	1.389.461	(34)	21.944	14.474	45.051	1.942
De 50 a 99	1.659.698	1.036.761	(38)	43.676	27.283	73.119	2.843
De 100 a 200	1.374.017	875.551	(36)	62.455	39.798	100.609	16.791
Más de 200	91.777	41.153	(55)	91.777	41.153	41.153	41.153

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos AEAT.

Se analizó a continuación con más detalle una muestra de 18 oficinas representativas de los grupos anteriores, cuyo detalle figura en el [anexo 9.2](#). Además de los datos antes indicados, se examinaron en cada una de ellas las evaluaciones de teletrabajo realizadas y las quejas presentadas ante el Consejo para la Defensa del Contribuyente y se hicieron pruebas para verificar el tiempo de espera para obtener citas presenciales.

Se expone en el siguiente gráfico la evolución de las citas presenciales atendidas en cada una de las oficinas de la muestra (en todas las áreas) en el periodo 2020-2022.

GRÁFICO N.º 6 CITAS PRESENCIALES EN LAS OFICINAS DE LA MUESTRA 2019-2022



Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos AEAT.

Los principales resultados obtenidos del análisis fueron los siguientes:

- Para el conjunto de la muestra el total de citas presenciales atendidas en 2022 ascendió a 894.750, lo que supone una reducción del 48 % respecto de 2019. La caída más drástica tiene lugar en 2020. La reducción afecta a todas las oficinas de la muestra, oscilando los porcentajes individuales entre el 72 % y el 35 %.
- Se aprecia un leve incremento, del 9 %, en las citas presenciales atendidas en 2022 sobre las del ejercicio precedente. Afecta también a todas las oficinas (con aumentos entre el 1 % y el 30 %, excepto una, que desciende un 5 %).
- No se observó relación directa entre el tamaño de la oficina, en términos de número de empleados, y el número de citas atendidas. Como ejemplo, la oficina con mayor número de empleados (368) atendió el 6 % del total de citas de 2022, mientras que otra con 126 empleados atendió el 15 % del total de citas.
- En noviembre de 2022, el porcentaje de teletrabajadores superó el 80 % de los empleados en 6 oficinas, en 6 el 70 %, en 4 el 60 % y solo en 2 fue inferior al 50 %.
- No se observó relación entre el teletrabajo y la caída, en porcentaje, en el número de citas atendidas en 2022 respecto de 2019, último ejercicio sin teletrabajo; el mayor porcentaje de reducción (72 %) corresponde a una oficina cuyo porcentaje de teletrabajadores era del 34 %, mientras que el menor (35 %) afecta a otra donde teletrabajaban el 90 % de los empleados. El número medio de días de teletrabajo tampoco tiene relación directa con la referida variación.
- A partir de los datos de las citas atendidas y de los tiempos medios de atención, se calculó el número de puestos de trabajo dedicados a la atención presencial (puestos funcionales teóricos) en el periodo 2019-2022. En este último ejercicio resulta para el conjunto de las oficinas un total de 111 puestos, que supone una reducción del 32 % (53 puestos) respecto del primer ejercicio considerado.
- En los meses de noviembre de 2021 y 2022 se realizaron para el conjunto de las oficinas evaluaciones del desempeño del teletrabajo que afectaron al 85 % de los teletrabajadores. En tres de las oficinas, este porcentaje era inferior al 75 %. El 91 % de los teletrabajadores fue

evaluado como con igual desempeño, el 5 % con desempeño menor y el 4 % con desempeño mayor. En cuatro oficinas se menciona entre los motivos de desempeño menor el tratarse de puestos de atención al público o registro.

- En el periodo 2019-2022 se tramitaron 2.893 quejas presentadas ante el Consejo para la Defensa del Contribuyente en relación con el funcionamiento de las 18 oficinas. Del total de quejas, 491 respondían a motivos relacionados con la atención al ciudadano. Se examinaron 45 de ellas ([anexo 8.2](#)), identificándose en 30 casos problemas relativos a la cita previa. Los principales motivos para la presentación de estas quejas fueron los siguientes:
 - En 14 casos se manifestaron dificultades para obtener una cita (no se atienden los teléfonos, se colapsa la sede electrónica, no hay citas disponibles -cierre de citas-, etc.). Los ciudadanos solicitan que se preste atención presencial sin cita, que haya una persona en la oficina para conseguir las citas, que haya más personas atendiendo o que se paralicen los plazos para determinados trámites hasta que se consiga la cita.
 - En siete casos el motivo de la queja tiene relación con errores cometidos por los ciudadanos o de la misma aplicación de citas. Se trata de confusiones en el día de la cita, o en el trámite correspondiente. Protestan los ciudadanos de que se les exija una cita para cada trámite.
 - En cinco de los casos la queja es por la propia exigencia de cita previa; protestan por no poder acceder libremente a la AEAT salvo para el Registro.
 - Finalmente, en cuatro casos los ciudadanos indican que necesitan resolver algún trámite urgente y que la cita se demora demasiado.

Todas las quejas fueron atendidas por la AEAT, cuyas respuestas habituales consistieron en reconocer saturaciones en las llamadas en determinados momentos, confirmar la exigencia de cita previa salvo en el registro, así como la de una cita por trámite, con algunas excepciones, o indicar los distintos canales para obtener cita.

- Para verificar los tiempos de espera para obtener cita se hicieron solicitudes a cada oficina a través de la web de la AEAT en dos días del mes de enero de 2024, para el servicio de identificación electrónica. En doce oficinas los plazos fueron en las dos ocasiones de cuatro días naturales o inferiores (en seis oficinas de un día, en cuatro de dos días y en otras dos, de entre dos y cuatro días). En otra oficina el plazo de espera estaba entre tres y seis días y en otras tres entre seis y nueve días. Por último, hubo dos oficinas en las que no fue posible obtener cita en alguna de las ocasiones en que se solicitó por falta de disponibilidad (cierre de citas). Hay que señalar, por otra parte, que en tres oficinas no fue posible obtener cita los martes ni los jueves, que son los días en que teletrabajan la mayor parte de los empleados. El [anexo 9.3](#) contiene el detalle por oficinas.

El Consejo para la Defensa del Contribuyente elaboró en el año 2023 un “Informe sobre el funcionamiento de la cita previa en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y propuestas para su mejora”, a partir de datos correspondientes al periodo 2012-2022. Entre otras consideraciones, el informe manifiesta una opinión muy favorable sobre el sistema de cita previa de la AEAT, si bien lo considera susceptible de mejora.

II.5.2. Atención telefónica

En el periodo fiscalizado la AEAT disponía de los siguientes canales de atención telefónica: Servicio de Información Tributaria Básica (ITB), Centro de Atención Telefónica (CAT), Oficina Telefónica de Asistencia al Contribuyente (OTAC), y REC@T, este último exclusivo del área de Recaudación. Los servicios CAT y REC@T se prestaban por la propia Agencia mientras que ITB estaba externalizado.

La OTAC prestaba de forma externalizada el servicio de confección y presentación de la declaración de la renta en 2019 y 2020. En este último ejercicio se compartió la prestación del servicio con personal de la Agencia, mediante el “Plan le llamamos” (PLL). A partir de 2021 el servicio recayó exclusivamente en el personal de la AEAT. En el área de Aduanas e Impuestos Especiales se dispone de datos desde 2021, una vez puesto en marcha el servicio de asistencia digital integral.

En 2022 se atendieron en total 7.622.582 citas telefónicas, un 22 % más que en 2019. Según resulta de los datos que se exponen a continuación, el mayor aumento de citas se produce en el área de Recaudación, que incrementa sus citas telefónicas en el período un 142,23 % (430.071 llamadas más). En el área de Gestión se atendieron en 2022, 931.274 llamadas más que en 2019 (un 16 %).

CUADRO N.º 18 ATENCIÓN TELEFÓNICA POR ÁREAS Y CANALES

	2019	2020	2021	2022
Recaudación (CAT y REC@T)	302.370	407.946	655.642	732.441
Gestión (ITB)	4.728.596	6.224.853	5.525.396	5.644.448
Gestión (CAT, OTAC y PLL)	1.225.232	1.084.928	1.653.455	1.240.654
Resto de áreas	-	-	1.591	4.989
Total	6.256.198	7.717.727	7.836.084	7.622.532

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos AEAT.

REC@T es un servicio de carácter nacional que se presta por empleados de la AEAT. Los operadores atienden las llamadas con independencia de la localización de las personas que reciben el servicio. En este servicio cabe destacar dos buenas prácticas. Por una parte, se ha establecido un sistema de cálculo (ERLANG) para determinar el número de trabajadores necesarios y su distribución. Por otra, dispone de un mecanismo de valoración de la calidad del servicio (solución al problema y atención recibida) por medio de encuestas a los receptores del mismo.

La evolución generalizada en la valoración por los ciudadanos de la atención recibida en las llamadas telefónicas atendidas en el área de Recaudación, es muy favorable, pasando de una puntuación de 6,88 sobre 10 de promedio en 2020 a un 8,01 en 2022. En la mayor parte de las delegaciones especiales se alcanzó en este ejercicio una puntuación superior a 7,5.

II.5.3. Atención digital

En 2021 la AEAT puso en marcha las Administraciones de asistencia Digital Integral para prestar de forma personalizada y no presencial los servicios de información y asistencia habituales en las oficinas físicas. Su funcionamiento pleno tuvo lugar en el ejercicio siguiente. Dispone de servicios de chats en las áreas de Gestión y de Aduanas, de consultas tributarias personalizadas (Informa +) y de videoasistencia. En el área de Inspección, se implantó en 2020 el servicio de videollamadas (VIVI) para la tramitación de diligencias y actas.

En estas dos áreas se prestaron en el periodo 2020-2022 un total de 130.814 servicios (38.480 en Inspección y 92.334 en Gestión). En el área de Gestión, el canal más utilizado fue el chat de ADI, con 89.930 servicios, todos en 2022. En Inspección entre 2020 y 2022 se tramitaron por medio del servicio de video llamadas 28.911 diligencias y 9.569 actas.

La AEAT dispone además de un servicio de atención informática al contribuyente, contratado con una empresa externa, que ofrece soporte técnico relativo al uso de los programas de ayuda, los modelos o formularios elaborados por la AEAT, la presentación telemática de declaraciones, el

suministro inmediato de información, así como cualquier cuestión relacionada con la presencia de la AEAT en Internet.

En la adenda de 2023 al vigente Plan Estratégico de la AEAT se ha incluido entre los ejes vertebradores de sus actuaciones la implantación de un nuevo modelo de información y asistencia, que parece imprescindible a la vista de las debilidades observadas en el actual. Se pretende con el nuevo modelo coordinar los servicios de asistencia presenciales y telefónicos con las ADI, con la finalidad de que la mayoría de los servicios se presten por todos los canales, de manera que sea el ciudadano el que decida cómo quiere o necesita ser atendido. Se contemplan para ello los siguientes instrumentos:

- Definición de una carta de servicios completa, que permita a todos los ciudadanos relacionarse con los servicios de la Agencia Tributaria de manera más rápida y fácil.
- Nueva aplicación de cita previa de la Agencia Tributaria, que utiliza un lenguaje más comprensible y que mejora su usabilidad.
- Unificación de la prestación del servicio de atención telefónica por el personal de la Agencia Tributaria que, sea cual sea su ubicación territorial, incluso en trabajo a distancia, podrá contestar llamadas de los contribuyentes en un servicio coordinado de forma centralizada a través de las ADI.
- Potenciación y mejora de la atención presencial a las personas mayores o personas que puedan verse afectadas por la brecha digital.

II.6. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE GÉNERO

La AEAT está sujeta al cumplimiento de las disposiciones de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH). Está, asimismo, incluida en el ámbito de aplicación de los sucesivos Planes de Igualdad para la AGE y sus organismos públicos aprobados por el Gobierno según lo dispuesto en el artículo 64 de esta norma. En el periodo fiscalizado estuvieron vigentes los Planes II y III, aprobados por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de noviembre de 2015 y de 29 de diciembre de 2020³⁷.

II.6.1. Distribución por género del personal de la AEAT

El análisis de la distribución por género de los empleados de la AEAT ha presentado los siguientes resultados (detalle en [anexo 10](#)):

- En el conjunto del personal (funcionarios y laborales) era mayor el peso de las mujeres (54 %) que el de los hombres (46 %). Entre el personal laboral, que supone un 5 % del total de la Agencia, los hombres eran mayoritarios.
- En cuanto a la distribución de los funcionarios por grupos, es de destacar: a) en el grupo A1 las mujeres representan el 45 % del total; b) se observa una situación muy próxima a la paridad en los grupos intermedios A2 y C1; c) la situación está más desequilibrada en el grupo C2, donde las mujeres suponen el 70 %.
- En la distribución por género en los niveles de complemento de destino, se observa que en los niveles superiores la AEAT no alcanzaba en 2022 el principio de participación equilibrada, que requiere que las personas de cada sexo no superen el 60 % ni sean menos del 40 %. Entre el

³⁷ Publicados, respectivamente, por Resolución de 26 de noviembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, y por Resolución de 29 de diciembre de 2020, de la Secretaría General de Función Pública.

personal funcionario de nivel 30, el porcentaje de mujeres era a fin de 2022 del 36 % y el de directivas y predirectivas (niveles 29 y 30 agregados) del 39 %. En el resto de los niveles la situación está bastante equilibrada.

- En el caso del personal laboral las mujeres son minoritarias en todos los grupos, excepto el L04, en el que representan el 54 %. Destacan los grupos L03 y L01 donde las mujeres solo suponen el 12 % y el 17 % del total, respectivamente.
- La distribución por géneros entre los altos cargos tampoco resultaba conforme al principio de presencia equilibrada. A finales de 2022 se distribuían entre 2 hombres y 5 mujeres (29 % y 71 %, respectivamente) habiendo cambiado radicalmente en relación con la situación al comienzo del periodo fiscalizado (2020), cuando había 2 mujeres y 5 hombres.

II.6.2. Igualdad y teletrabajo

El teletrabajo no es neutral desde la perspectiva de la persecución del objetivo de la igualdad entre géneros. Por una parte, ofrece oportunidades para favorecer dicha igualdad, entre las que destacan las de contribuir a la promoción de la empleabilidad y facilitar la conciliación. En este último aspecto el teletrabajo permite mejorar el equilibrio entre la vida profesional y la familiar, al favorecer la organización del tiempo de trabajo haciéndolo compatible con las tareas domésticas y con los cuidados familiares, que siguen recayendo principalmente en las mujeres. Por otra parte, el teletrabajo puede contribuir indirectamente a incrementar las desigualdades derivadas del aumento de la carga de trabajo doméstico de las mujeres o de la exposición de estas a situaciones más frecuentes de violencia doméstica.

La Agencia ha considerado la igualdad de género entre los principios inspiradores del sistema de teletrabajo desde los primeros momentos de su implementación. Así se mencionaba en la Resolución de su Dirección General sobre medidas a adoptar en los centros de trabajo con motivo de la nueva normalidad, de 22 de junio de 2020. En el número Tercero. Modalidad no presencial de prestación del servicio, establece que *“Serán principios inspiradores del uso de esta modalidad la mejora de la conciliación del desarrollo profesional con la vida personal y familiar, y el respeto en todo caso de los principios de igualdad de trato entre hombre y mujer y la corresponsabilidad”*. Como medida específica de conciliación, se priorizaba la prestación no presencial de trabajo para las empleadas y empleados públicos que tuvieran a su cargo menores de hasta 14 años, o personas mayores, dependientes o con discapacidad afectados por el cierre de servicios. En la adenda a esta Resolución, de 23 de octubre de 2020, pese a dejar de considerarse priorizable al colectivo arriba indicado, se previó la aplicación del trabajo no presencial en el caso de producirse el aislamiento domiciliario o cuarentena de hijos menores de hasta 14 años, durante todo el periodo que se determine de cuarentena.

En la elaboración del proyecto de teletrabajo mencionado en el apartado II.1.1, uno de los enfoques básicos que debían considerarse era el social, que se definía como el *“Fomento de la igualdad y la conciliación de la vida profesional, personal y familiar de las personas teletrabajadoras”*³⁸.

Las encuestas sobre valoración del teletrabajo realizadas a empleados, previas a la elaboración de dicho proyecto, incluyeron una pregunta sobre el efecto del trabajo a distancia en la conciliación familiar³⁹. Los resultados revelaron una valoración muy alta del teletrabajo desde esta perspectiva, con una puntuación media de 8,2 sobre 10. Diferenciando por géneros, la puntuación media entre

³⁸ Los principios inspiradores de los otros dos enfoques eran la “organización del trabajo mediante la identificación de objetivos y su evaluación, frente a criterios de presencialidad” y la “generalización del nuevo Puesto Virtual del Personal”.

³⁹ “Comparándolo con el trabajo presencial habitual, ¿la prestación en la modalidad de teletrabajo le ha dificultado o facilitado atender sus necesidades de conciliación? (Siendo 0 máxima dificultad y 10 máxima facilidad)”.

las mujeres (8,3) fue ligeramente más elevada que la de los hombres (7,9). Por edades, la mejor valoración media correspondió al rango entre 31 y 40 años (8,7) y la peor a los mayores de 60 (7,4).

La última de las normas sobre teletrabajo aprobadas por la AEAT en el periodo fiscalizado, la Resolución de la Dirección General de 4 de octubre de 2022, no contempla medidas específicas para favorecer la igualdad o la conciliación, si bien menciona en su número *Segundo. Garantías de atención presencial y de servicio público. Ahorro energético*, la obligación de respetar, en todo caso, los principios de igualdad de trato entre hombre y mujer y la corresponsabilidad.

Como principal resultado del análisis de la distribución por género de los teletrabajadores, que se realizó cruzando los datos de las nóminas de noviembre de 2020 y 2021 con los ficheros de evaluación del teletrabajo de ambos periodos, cabe destacar que el porcentaje de empleados con teletrabajo es un 15 % superior en el grupo de las mujeres que en el de los hombres.

CUADRO N.º 19 DISTRIBUCIÓN POR GÉNERO DE LOS TELETRABAJADORES

	N.º de mujeres	N.º de hombres	Total
Empleados noviembre 2021	13.665	12.111	25.776
Teletrabajadores noviembre 2021	10.608	7.641	18.249
% teletrabajadores sobre empleados 2021	78	63	71
Empleados noviembre 2022	13.867	12.238	26.105
Teletrabajadores noviembre 2022	10.694	7.576	18.270
% teletrabajadores sobre empleados 2022	77	62	70

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos AEAT.

II.7. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.

La AEAT cumple con las obligaciones establecidas en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno relacionadas con el ámbito objetivo de la fiscalización. Se ha verificado la publicación en su página web de manera clara y estructurada de los contenidos relativos a sus funciones, normativa de aplicación y estructura, incluyendo un organigrama actualizado y la identificación de los responsables de la entidad.

Se ha verificado, asimismo, la correcta publicación en su portal, conforme a lo establecido en el artículo 6.2 de la ley, de los planes y programas anuales y plurianuales de objetivos y de los informes elaborados por la Inspección de Servicios para su seguimiento y evaluación a que se hace referencia en el epígrafe II.3 de este informe.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA EL TELETRABAJO

El Tribunal ha verificado la existencia en la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) de las condiciones previas necesarias para una adecuada implantación del modelo de trabajo a distancia en el período 2020-2022.

Proceso de implantación del trabajo a distancia y regulación

1. La AEAT había tomado la decisión de aplicar el sistema de trabajo a distancia con anterioridad a la pandemia, realizando numerosos trabajos dirigidos a la definición del modelo y a su implementación inicial mediante un programa piloto. Este hecho colocaba a la AEAT en una favorable posición de partida ante el teletrabajo obligado por el confinamiento y los estadios posteriores de la pandemia de COVID-19 (epígrafe II.1.1).
2. A raíz de la pandemia las actuaciones de la AEAT en materia de teletrabajo se dirigieron a adaptar a su organización las disposiciones elaboradas por la Administración General del Estado (AGE) para hacer frente a las circunstancias sobrevenidas, entre ellas las normas relativas al teletrabajo. A juicio del Tribunal la AEAT realizó estas actuaciones de manera ágil y efectiva (epígrafe II.1.2).
3. En octubre de 2022 y en el marco del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 24 de mayo de 2022, sobre medidas de ahorro y eficiencia energética de la AGE y las entidades del sector público institucional, la AEAT aprobó por Resolución de la Dirección General su Plan de trabajo a distancia. Contiene una amplia regulación del sistema, que incluye los requisitos, condiciones y procedimientos de solicitud y autorización. Fuera del periodo fiscalizado, en 2023 la AEAT reanudó las actuaciones para definir un modelo de teletrabajo estable (epígrafe II.1.2).
4. El porcentaje de días de teletrabajo sobre la jornada ordinaria establecido con carácter general se fue modificando a lo largo del periodo fiscalizado, pasando del 100 %, entre el 14/03/2020 y el 20/06/2020, al 20 % desde esta fecha y hasta 09/10/2022. En este período se priorizó, no obstante, la modalidad no presencial para colectivos vulnerables al COVID-19 y para quienes tuvieran a su cargo personas dependientes. A partir del 10/10/2022, tras la aplicación del plan de medidas de eficiencia energética, el porcentaje general quedó fijado en el 40 % (epígrafe II.1.2).

Digitalización y recursos informáticos

5. El elevado grado de digitalización de los servicios que presta la AEAT ha favorecido la transición al modelo de teletrabajo. La mayor parte del trabajo de sus empleados se realiza sobre su sistema de información, debido a que la práctica totalidad de los procedimientos que gestiona están informatizados y toda la documentación digitalizada (epígrafe II.1.3).
6. Respecto de la exigencia del artículo 47. Bis 4 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP): *La Administración proporcionará y mantendrá a las personas que trabajen en esta modalidad, los medios tecnológicos necesarios para su actividad*, la AEAT tenía una carencia importante al no disponer con carácter general de ordenadores portátiles corporativos que sus empleados pudieran utilizar para el teletrabajo. Ante este hecho habilitó la posibilidad de teletrabajar con los equipos particulares de sus trabajadores, previa instalación en ellos de un certificado de dispositivo y utilizando la conexión por Internet disponible en el domicilio del usuario (epígrafe II.1.3).
7. Este sistema permitió a la AEAT mantener en menos de una semana su actividad, en un complicado contexto marcado por el confinamiento urgente, pero implicaba posibles inconvenientes de seguridad. Pese a plantearse inicialmente como provisional, esta solución se mantuvo a lo largo de todo el periodo fiscalizado y continúa en buena medida en la actualidad, estando prevista finalizar en 2024 la implantación de un nuevo sistema de puestos de trabajo (epígrafe II.1.3).

8. La Agencia Tributaria tiene establecida una Política de Seguridad de la Información aprobada por Resolución de la Presidencia de la Agencia Tributaria, de 8 de noviembre de 2012, alineada con el Esquema Nacional de Seguridad y desarrollada en normas y procedimientos operativos de seguridad. La implantación del sistema de teletrabajo ha requerido la adopción de medidas de seguridad adicionales para cubrir los riesgos centrados en el mismo (epígrafe II.1.3).

RECOMENDACIÓN N.º 1

El Tribunal de Cuentas recomienda a la AEAT finalizar a la mayor brevedad posible el proceso de sustitución de los equipos informáticos de sus empleados, según lo previsto en su proyecto de nuevo puesto de trabajo, a fin de progresar en la calidad de la prestación de sus servicios y dar cumplimiento a la exigencia del artículo 47 bis 4 del TREBEP.

Sistema de prevención de riesgos laborales

9. La AEAT dispone de un Plan de Prevención de Riesgos Laborales, aprobado por Resolución de su Dirección General de 16 de junio de 2009 y actualizado por Resolución de 22 de diciembre de 2021. No contiene referencias al teletrabajo, siendo de aplicación a todos los empleados de la AEAT, independientemente del régimen de prestación de servicios. Ha publicado en su intranet fichas informativas sobre prevención de riesgos laborales en teletrabajo y ofrece desde 2020 cursos de formación en la materia (epígrafe II.1.4).
10. La AEAT exige a los empleados que solicitan teletrabajo una declaración de disponer de un espacio que cumpla con las condiciones establecidas en la normativa de prevención de riesgos laborales. No dispone de datos sobre la incidencia real del teletrabajo en las condiciones de seguridad y salud de sus empleados al no haber realizado evaluaciones de riesgos (epígrafe II.1.4).

RECOMENDACIÓN N.º 2

El Tribunal de Cuentas recomienda a la AEAT avanzar en la mejora de su sistema de prevención de riesgos laborales. En particular, se sugiere la exigencia a los teletrabajadores de la cumplimentación de un cuestionario detallado acerca de sus condiciones de trabajo y la realización de evaluaciones de riesgos.

III.2. ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA LA ADECUADA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN RÉGIMEN DE TELETRABAJO

11. La AEAT ha realizado un notable esfuerzo para implantar el sistema de teletrabajo desde una perspectiva de estabilidad, más allá de la situación excepcional de la pandemia y de la consideración del teletrabajo solo desde su perspectiva de medida de eficiencia energética, anticipándose incluso en algunas cuestiones al desarrollo reglamentario del artículo 47 bis del TREBEP. Se han observado, no obstante, algunas omisiones o debilidades en la definición del sistema (subapartado II.2).

Determinación de los puestos de trabajo susceptibles de desempeño a distancia

12. El Plan de trabajo a distancia de la AEAT define los puestos de trabajo susceptibles y no susceptibles de ser desempeñados de esta manera y enuncia algunos supuestos que, por requerir presencialidad, no pueden prestarse en teletrabajo. Sin embargo, la Agencia no dispone del necesario análisis detallado y específico de los puestos concretos que pueden acogerse al sistema de trabajo a distancia (epígrafe II.2.1).

RECOMENDACIÓN N.º 3

Se recomienda a la AEAT realizar en todas las unidades un análisis puesto a puesto sobre su teletrabajabilidad, tanto desde el punto de vista organizativo (grado de digitalización, accesos y seguridad, autonomía, supervisión) como atendiendo a las funciones o actividades que realiza.

Procedimiento de gestión de solicitudes

13. El Tribunal considera en general adecuado el procedimiento de solicitud y autorización del teletrabajo establecido en la AEAT desde 2020. Los formularios de solicitud recogen los compromisos asumidos por los empleados y la declaración de cumplir las condiciones requeridas (epígrafe II.2.2).
14. El elevado número de solicitudes de teletrabajo presentadas en el periodo fiscalizado evidencia un alto interés por acogerse a esta modalidad de prestación de servicios (epígrafe II.2.2).
15. El porcentaje de empleados autorizados para teletrabajar sobre los perceptores de la nómina de noviembre de 2021 era del 77 %. En el mismo mes del siguiente ejercicio se incrementó hasta el 79 % (subepígrafe II.2.3.1).
16. Se han detectado autorizaciones de teletrabajo a empleados cuyos puestos de trabajo exigen realizar en alguna medida funciones que requieren presencialidad y no se corresponden con los supuestos de autorizaciones excepcionales previstos por la AEAT. En estos casos, debido a las características del puesto, los responsables valoraron el rendimiento del empleado como inferior al realizado en régimen presencial (epígrafe II.2.1).

Evaluaciones de teletrabajo

17. El Tribunal valora positivamente la elaboración y la implementación desde 2021 de un sistema de evaluación mensual del teletrabajo. El sistema está específicamente diseñado para comparar el rendimiento en régimen presencial y en régimen de trabajo a distancia, evaluando la disponibilidad durante el periodo y si el rendimiento ha sido mayor, igual o menor (subepígrafe II.2.3.1).
18. Con carácter general, los resultados reflejan un elevado índice de disponibilidad y la percepción de los responsables de las evaluaciones de un rendimiento similar de los trabajadores en remoto en comparación con el trabajo presencial (subepígrafe II.2.3.1).
19. Se observaron, sin embargo, algunas debilidades en el sistema, consistentes en la omisión de las evaluaciones de un porcentaje elevado de teletrabajadores (el 22 % en los meses de noviembre de 2021 y 2022) y en la inexistencia de un procedimiento de análisis de los resultados de las evaluaciones que permita adoptar las medidas oportunas en caso de observarse circunstancias anómalas. Se observó, asimismo, la aplicación de criterios heterogéneos y en ocasiones erróneos, en la consideración del mayor o menor rendimiento (subepígrafe II.2.3.1).
20. En 4 de las 17 delegaciones especiales se acordaron suspensiones temporales o revocaciones de autorizaciones de teletrabajo, concentrándose en una de las cuatro delegaciones el 86 % del total de las suspensiones y el 74 % de las revocaciones, como consecuencia de un control adicional realizado (subepígrafe II.2.3.2).
21. En el área de Inspección se realizó un estudio comparativo de la gestión del ejercicio 2020, en régimen de teletrabajo, respecto de la del año anterior. El Tribunal considera este hecho una

buena práctica, pese a que por el momento específico a que se refiere sus resultados no pueden considerarse concluyentes sobre la eficacia del teletrabajo en el área de Inspección, ni extrapolables al resto del período fiscalizado (subepígrafe II.2.3.3).

RECOMENDACIÓN N.º 4

Se recomienda a la AEAT continuar trabajando en la calidad del sistema de evaluación del rendimiento en teletrabajo, especialmente para asegurar la evaluación de todos los teletrabajadores, definir indicadores de rendimiento y establecer las consecuencias derivadas de las valoraciones. Se recomienda, asimismo, homologar para todas las oficinas los posibles controles adicionales a realizar.

III.3. EN RELACIÓN CON LA PLANIFICACIÓN DE OBJETIVOS Y LA EVALUACIÓN DE SU CUMPLIMIENTO

El Tribunal ha analizado los sistemas de planificación por objetivos y de evaluación del desempeño establecidos por la AEAT con la finalidad de valorar la posible incidencia del teletrabajo en la consecución de los objetivos de la Agencia y su adecuación al principio establecido en el artículo 47 bis del TREBEP, según el cual *“el teletrabajo contribuirá a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento”*.

Cumplimiento de objetivos

22. Las variaciones en los indicadores y en las referencias utilizadas por la AEAT en el periodo 2019-2022 han impedido valorar de manera global el grado de cumplimiento de sus objetivos. Con carácter general, puede apreciarse, no obstante, un buen resultado y una evolución positiva de los indicadores relativos a los grupos de actuaciones de prevención y control del fraude tributario y aduanero. Por el contrario, en el grupo de actuaciones de asistencia al contribuyente la evolución es negativa, no alcanzándose en la mayoría de los indicadores las referencias establecidas como objetivo (epígrafe II.3.1).
23. No se puede inducir ningún efecto medible del trabajo a distancia en la consecución de los objetivos generales de la AEAT, debido a otras variables concurrentes con su implantación en el periodo analizado (la propia situación de pandemia, los efectos económicos derivados de la misma y la evolución posterior de la economía). Hay que considerar, además, lo limitado del sistema de teletrabajo en el periodo fiscalizado. Por los mismos motivos, tampoco parece haber tenido efecto el trabajo a distancia en otros indicadores de eficacia analizados: ejecución presupuestaria, ejecución del presupuesto de ingresos tributarios e índice de eficiencia del plan estratégico (epígrafes II.3.1 y II.3.2).
24. Se ha observado una adecuada y oportuna modificación en los indicadores en 2022 relativa al grupo de actuaciones de asistencia al contribuyente que se distribuyen en tres apartados: asistencia no presencial multicanal, asistencia presencial y calidad en la asistencia (epígrafe II.3.1).

RECOMENDACIÓN N.º 5

Se recomienda avanzar en la definición de los indicadores relativos a la asistencia al contribuyente, especialmente en los referidos a la calidad de la atención, a fin de posibilitar la adopción de las medidas oportunas en función de los resultados obtenidos.

Sistemas de evaluación del desempeño

25. Los sistemas de evaluación del desempeño de la AEAT se corresponden con las valoraciones realizadas para la distribución de retribuciones en concepto de productividad que a su vez reflejan el rendimiento en el trabajo o la participación de los empleados de la Agencia en la consecución de sus objetivos. Presentan algunas debilidades que afectan a su consideración como un instrumento objetivo de valoración del trabajo individual efectivamente realizado, entre ellas, la incoherencia de la superposición de varios sistemas de evaluación, la ausencia, con excepciones, de planes o programas de objetivos individuales o por unidades y la preponderancia de las características del puesto de trabajo entre los criterios valorados (epígrafe II.3.3).
26. El Tribunal no ha apreciado que la implantación del teletrabajo en la AEAT haya contribuido a la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento, como se prevé en el artículo 47 bis del TREBEP (epígrafe II.3.3).

RECOMENDACIÓN N.º 6

Se recomienda a la AEAT avanzar en la definición de planes o programas de trabajo que establezcan objetivos específicos por unidades o áreas y posibiliten un adecuado control de su cumplimiento, a fin de compensar el debilitamiento de los mecanismos de supervisión que provoca el teletrabajo.

III.4. COSTES Y AHORROS DERIVADOS DEL TELETRABAJO

27. El importe del gasto considerado por la AEAT como asociado al teletrabajo en el periodo 2020-2022 ascendió a 24,5 millones de euros. Sin embargo, este importe no corresponde en su totalidad a gastos derivados directa y exclusivamente del teletrabajo. En dicha cifra están incluidas inversiones relacionadas con la renovación habitual de equipos y con la nueva concepción del puesto de trabajo que la AEAT está implementando para dotar a los empleados de equipos con los que acceder desde cualquier ubicación a un escritorio virtual único de trabajo. Se tramitaron un total de 33 contratos, cuyos principales objetos fueron la adquisición de equipos informáticos y el arrendamiento y de adquisición de licencias y de plataformas de *software* (epígrafe II.4.1).
28. Se han apreciado disminuciones considerables del consumo energético de la AEAT y del gasto correspondiente en los ejercicios 2020 a 2022 en relación con el ejercicio 2019. No ha sido posible, sin embargo, discriminar en qué medida dicho resultado es atribuible al teletrabajo, debido a las múltiples circunstancias concurrentes con su implantación, como los factores climatológicos, las restricciones en el uso de los edificios, la concurrencia con otras medidas de eficiencia energética, y la variación en las tarifas de electricidad y gas (epígrafe II.4.2).
29. El importe de las obligaciones reconocidas en las partidas que registran los gastos de energía eléctrica, gas y combustible en 2022 fue un 17 % inferior al de 2019. Se observaron, asimismo, disminuciones importantes del gasto de las partidas asociadas a reuniones y conferencias, dietas y locomoción (epígrafe II.4.2).

III.5. ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE

El Tribunal ha analizado el funcionamiento del sistema de atención al contribuyente vigente en la AEAT en el periodo fiscalizado, con la finalidad de comprobar el cumplimiento de la garantía de su adecuada prestación y el efecto, en su caso, del teletrabajo sobre dicho sistema.

30. En el período 2019-2022 se produjo en la AEAT un descenso muy notable del número total de servicios de atención a la ciudadanía, con una pérdida cercana a 3,6 millones en el último ejercicio respecto de 2019 (21 %). La reducción fue especialmente significativa en los servicios de atención presencial (46 %), que quedó muy lejos de compensarse con los incrementos de la atención telefónica y digital (subapartado II.5).
31. La AEAT no ha establecido indicadores o criterios generales para la determinación del número de puestos de trabajo necesarios para la atención presencial a la ciudadanía. Esta circunstancia constituye a juicio del Tribunal una debilidad en la planificación de los recursos humanos de la Agencia que repercute negativamente en la calidad de la prestación de sus servicios de atención al contribuyente (epígrafe II.5.1).
32. La caída de la atención presencial tiene una explicación evidente en el ejercicio 2020 a consecuencia de las restricciones derivadas de la pandemia, que se extendieron, aunque en menor medida, al siguiente ejercicio. Para el conjunto del periodo hay que considerar también el efecto provocado por la constante digitalización de los procedimientos de la AEAT, en cuya utilización se ha constatado una tendencia al alza (epígrafe II.5.1).
33. Sin embargo, el factor que a juicio del Tribunal ha resultado decisivo en la caída en los servicios presenciales de atención en los últimos ejercicios analizados es el relativo a la exigencia, con carácter general, de solicitar cita previa para obtener atención. El sistema de cita previa aporta ventajas tanto para la AEAT como para los ciudadanos; en el primer caso son relativas a la mejora de la organización del trabajo en la AEAT y en el segundo a la posibilidad de elección de la fecha y hora más conveniente para el ciudadano sin riesgo de esperas innecesarias en las oficinas. Sin embargo, el funcionamiento en la práctica del sistema muestra algunas disfuncionalidades derivadas de su carácter obligatorio (con la excepción del acceso al registro) y de las dificultades para obtener la cita, que han provocado el mencionado descenso de la atención presencial y el alargamiento de los tiempos de espera (epígrafe II.5.1).
34. En 2019 el porcentaje de servicios presenciales prestados sin cita previa suponía el 38 % del total de servicios presenciales, reduciéndose hasta el 12 % en 2022. Por otra parte, los servicios presenciales sin cita previa se redujeron drásticamente en este año respecto de los prestados en 2019 (un 83 %), mientras que los servicios con cita previa disminuyeron en un porcentaje significativamente inferior (23 %) (epígrafe II.5.1).
35. En relación con de los tiempos de espera se observó que en 2019 el porcentaje de citas que tardan entre 1 y 3 días en ser atendidas era el 43 %, descendiendo hasta el 36 % en 2022 e incrementándose consiguientemente los tramos de espera más largos. No se considera en estos datos los plazos que transcurren desde que el ciudadano intenta pedir cita hasta que lo consigue, que están afectados por las dificultades para conectar con los servicios de cita previa, y por el llamado “cierre de citas”, que impide obtener una cuando no hay disponibilidad en un periodo determinado (epígrafe II.5.1).
36. El número de quejas presentadas ante el Consejo para la Defensa del Contribuyente relacionadas con asuntos relativos a la cita previa en la AEAT aumentó en el periodo 2019-2022. Sobre una muestra se detectó que el principal motivo de queja eran las dificultades para

contactar: no cogen el teléfono, se saturan las líneas o se corta sin atender la llamada (epígrafe II.5.1).

37. En la negativa evolución observada en la atención presencial al contribuyente no tiene incidencia alguna la variación global en la plantilla de la AEAT, que se incrementó un 2 % en 2022 respecto de 2019 (epígrafe II.5.1).
38. Los principales resultados obtenidos del análisis de una muestra de 18 oficinas, donde se combinaron los datos sobre empleados con teletrabajo y sobre citas presenciales, fueron los siguientes (epígrafe II.5.1):
 - El total de citas presenciales se redujo en 2022 un 48 % respecto de 2019. La reducción afecta a todas las oficinas de la muestra, oscilando los porcentajes individuales entre el 72 % y el 35 %.
 - No se observó relación entre el teletrabajo y la caída, en porcentaje, en el número de citas atendidas en 2022 respecto de 2019, último ejercicio sin teletrabajo; el mayor porcentaje de reducción (72 %) correspondió a una oficina cuyo porcentaje de teletrabajadores era del 34 %, mientras que el menor (35 %) afectaba a otra donde teletrabajaban el 90 % de los empleados. El número medio de días de teletrabajo tampoco tiene relación directa con la referida variación.
 - Del cálculo del número de puestos de trabajo dedicados a la atención presencial (puestos funcionales teóricos) en el periodo 2019-2022, resultó para el conjunto de las oficinas un total de 111 puestos en 2022, lo que supone una reducción del 32 % (53 puestos) respecto del primer ejercicio considerado.
 - En el periodo 2019-2022 se tramitaron 2.893 quejas presentadas ante el Consejo para la Defensa del Contribuyente en relación con el funcionamiento de las 18 oficinas. Del total de quejas, 491 respondían a motivos relacionados con la atención al ciudadano. Se examinaron 45 de ellas ([anexo 8.2.b](#)), identificándose en 30 casos problemas relativos a la cita previa.
39. En relación con la atención telefónica destacan dos buenas prácticas del servicio de Recaudación: utiliza un sistema de cálculo para determinar el número de trabajadores necesarios y su distribución y dispone de un mecanismo de valoración de la calidad del servicio. En 2021 la AEAT puso en marcha las Administraciones de asistencia Digital Integral, con servicios de chats en las áreas de Gestión y de Aduanas, de consultas tributarias personalizadas y de videoasistencia. En el área de Inspección, se implantó en 2020 el servicio de videollamadas para la tramitación de diligencias y actas (epígrafes II.5.2 y II.5.3).

RECOMENDACIÓN N.º 7

Se recomienda a la AEAT avanzar en la mejora en su sistema de atención al contribuyente, particularmente en lo que afecta a la asistencia presencial. Si bien se estima conveniente mantener por razones de eficiencia el sistema de cita previa, debería eliminarse el carácter obligatorio general observado en el período examinado; se recomienda establecer excepciones a dicha obligatoriedad al menos en función de la urgencia de los trámites y de las condiciones personales de los contribuyentes, prestando especial atención a los colectivos vulnerables por edad, brecha digital u otros motivos. Se recomienda, asimismo, facilitar el conocimiento por la ciudadanía de dichas excepciones mediante su publicación en la página web de la AEAT y adoptar las medidas necesarias para superar los problemas observados para la obtención de las citas. Por último, se sugiere abordar la planificación de los puestos de trabajo necesarios para la asistencia al contribuyente.

III.6. IGUALDAD Y TELETRABAJO

40. La Agencia ha considerado la igualdad de género entre los principios inspiradores del sistema de teletrabajo desde los primeros momentos de su implementación. Los resultados de las encuestas realizadas al personal revelaron una valoración muy alta del teletrabajo desde la perspectiva de la conciliación. Del examen de la distribución por género de los teletrabajadores resultó que el porcentaje de empleados con teletrabajo era un 15 % superior en el grupo de las mujeres que en el de los hombres (subapartado II.6).

RECOMENDACIÓN N.º 8

Se recomienda a la AEAT profundizar en su política de promoción de la igualdad, favoreciendo la distribución equitativa entre géneros de los cuidados y del trabajo doméstico no remunerado y prestando atención a situaciones de especial vulnerabilidad.

Madrid, 30 de mayo de 2024

LA PRESIDENTA



Enriqueta Chicano Jávega



TRIBUNAL DE CUENTAS

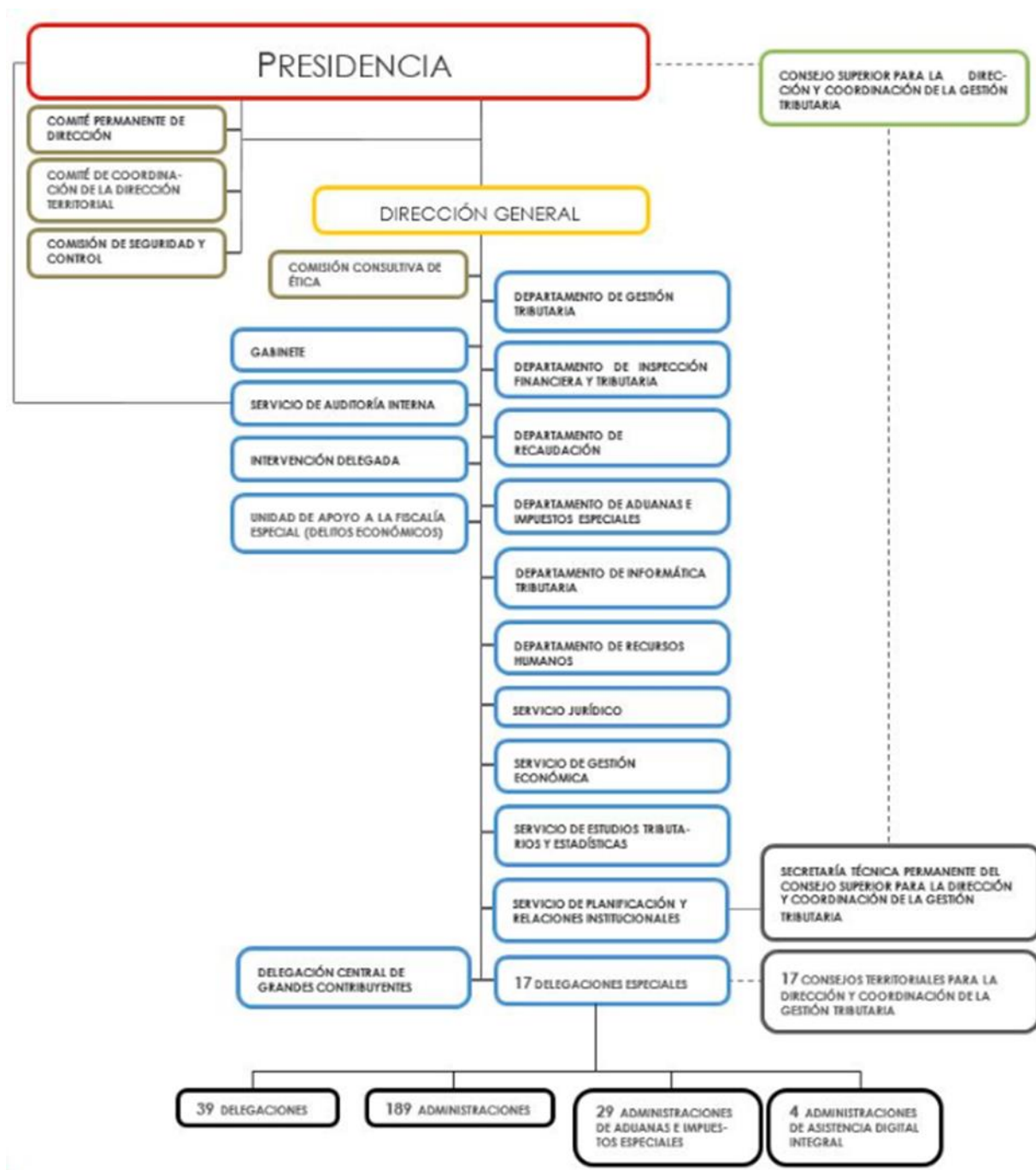


ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1	ORGANIGRAMA AEAT
ANEXO 2	RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA AEAT DE 4 DE OCTUBRE DE 2022, POR LA QUE SE APRUEBA EL PLAN DE TRABAJO A DISTANCIA EN EL MARCO DEL PLAN DE MEDIDAS DE AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LA AGE Y LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL ESTATAL
ANEXO 3	EVALUACIONES DEL TELETRABAJO 2021 Y 2022
ANEXO 4	RESULTADOS DE LOS PLANES DE OBJETIVOS ANUALES 2019-2022
ANEXO 5-1	EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AEAT 2019-2022
ANEXO 5-2	PRESUPUESTOS DE INGRESOS TRIBUTARIOS 2019-2022
ANEXO 6	CLASIFICACIÓN POR SU OBJETO DE LOS CONTRATOS ADJUDICADOS EN 2020-2022 ASOCIADOS AL TRABAJO A DISTANCIA
ANEXO 7	DISTRIBUCIÓN DEL CONSUMO ENERGÉTICO 2019-2022
ANEXO 8	QUEJAS PRESENTADAS ANTE EL CONSEJO DE DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE
ANEXO 9	MUESTRAS DE OFICINAS
ANEXO 10	DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL DE LA AGENCIA POR GÉNERO 2022

ORGANIGRAMA AEAT



Fuente: Página web AEAT.

RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA AEAT DE 4 DE OCTUBRE DE 2022, POR LA QUE SE APRUEBA EL PLAN DE TRABAJO A DISTANCIA EN EL MARCO DEL PLAN DE MEDIDAS DE AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LA AGE Y LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL ESTATAL

Efectos 10/10/2022

Contenido principal

- Define el trabajo a distancia: *“modalidad de prestación de servicios en la que las funciones principales del puesto de trabajo pueden desarrollarse fuera de las dependencias de la Agencia Tributaria, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación. Es una modalidad voluntaria y compatible con la modalidad presencial y requiere autorización previa. Para que una empleada o empleado pueda solicitarla, debe ocupar un puesto susceptible de ser desempeñado en esa modalidad”.*
- Identifica los puestos susceptibles de ser desempeñados a distancia: *“es aquél que puede ser ejercido de forma autónoma y no presencial, sin necesidad de supervisiones presenciales más que de forma puntual, atendiendo a sus características específicas, con los medios requeridos para su desarrollo y siempre que puedan realizarse las tareas necesarias para el cumplimiento de sus funciones en las mismas condiciones que en la modalidad presencial, accediendo al puesto por medios telemáticos, garantizando una comunicación permanente y manteniendo la conexión, mediante una aplicación corporativa por video conferencia o chat con su jefatura inmediata disponible durante la jornada laboral del empleado o empleada”.*
- Identifica las funciones no susceptibles de trabajo a distancia conforme a los criterios de la SEFP. En estos casos solo excepcionalmente se podrá autorizar el trabajo a distancia:
 - *Funciones que implican la prestación de servicios presenciales.*
 - *Funciones de supervisión directa de puestos y funciones que no son susceptibles de trabajo a distancia.*
 - *Funciones propias del personal subalterno, celador, mozos, conductores y oficios básicos y similares.*
 - *Funciones de conservación y mantenimiento ya sea de inmuebles o de equipos, medios y vehículos.*
 - *Funciones propias de las inspecciones presenciales.*
 - *Funciones propias de arquitectos, ingenieros y de naturaleza técnica y similares de gestión patrimonial.*
 - *Funciones de apoyo logístico a organización de eventos.*
 - *Funciones de vigilancia de instalaciones, atención a salas y las propias del personal de ayudantes de seguridad, responsables de sala y taquillas.*
 - *Funciones que requieran tener acceso a documentación, material o sustancias que únicamente puedan ser consultadas, tratadas o manipuladas en el propio centro de trabajo.*
 - *Funciones propias de los funcionarios de los Cuerpos o Escalas propias del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales (DAIE) que presten servicios en los laboratorios de Aduanas.*
 - *Funciones propias de los funcionarios de los Cuerpos y Escalas de la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera (DAVA) marítima, técnicos aéreos y del personal de la DAVA en funciones o misiones operativas y de coordinación operativa permanente.*
 - *Funciones de carácter permanente de campo, especialidades técnicas o científicas que requieran presencialidad. Funciones del personal médico y de enfermería.*
 - *Funciones de atención presencial a la ciudadanía o registro, salvo en aquellos casos en los que el reparto de tareas y turnos pueda garantizar el correcto mantenimiento del servicio.*
 - *Funciones que exijan una prestación inmediata y no programable de servicios, especialmente en las unidades de crisis y emergencias.*
 - *Funciones de secretaría, salvo en aquellos casos en los que el reparto de tareas y turnos asegure la calidad de los servicios prestados.*

- Establece garantías de atención presencial y de servicio público, así como de ahorro energético:
 - La prestación de servicios mediante trabajo a distancia está sujeta, en todo caso, a las necesidades del servicio y queda supeditada a que se garantice la correcta prestación de los mismos en cualquier modalidad que demande la ciudadanía. Se respetarán, en todo caso, los principios de igualdad de trato entre hombre y mujer y la corresponsabilidad.
 - Podrá contemplarse el cierre de edificios durante parte de la jornada, garantizándose la prestación de servicios de registro, atención e información al ciudadano y resto de servicios presenciales que resulten necesarios.
 - Cuando las condiciones de las instalaciones lo permitan, se articularán medidas de reorganización espacial, que optimicen la utilización de las áreas de trabajo y garanticen el ahorro energético con la nueva modalidad de trabajo a distancia.
 - Se promoverán medidas de concienciación y sensibilización sobre ahorro de energía en el puesto de trabajo, así como sobre consumos indirectos de energía.
 - Se promoverá la utilización eficiente de la energía en la oficina y en la movilidad mediante la realización de cursos de formación e-learning.
 - Se asegurará el reporte de datos al sistema SIGEE-AGE y mantener actualizada la información en relación con el consumo energético.
 - Se encomienda al Departamento de Recursos Humanos y al Servicio de Gestión Económica el desarrollo, coordinación, control y seguimiento de las medidas recogidas en este apartado.
- El régimen general de trabajo a distancia consistirá *“en la prestación mediante trabajo a distancia de un total de dos días cada jornada semanal, debiendo acudir presencialmente tres”*.
- Se fija el sistema de gestión de las nuevas solicitudes de trabajo a distancia (no necesario para quienes tuvieran autorización anterior):
 - Se ha articulado un sistema de gestión permanente y abierta de solicitudes, a través de la Oficina Virtual del Personal, en el que se pone a disposición de las empleadas y empleados el formulario de actividad no presencial recogido en el anexo 1. Se dará publicidad de este sistema en la intranet de la Agencia Tributaria.
 - Será la persona responsable de cada Unidad la que determinará la aplicación concreta del régimen general de la modalidad de trabajo a distancia a su personal, mediante la organización de la misma. Se entenderá por Unidad, con carácter general, una Subdirección General o unidad asimilable, una Dependencia Regional o Provincial, una Administración, etcétera.
 - Cuando exista solicitud expresa, la autorización, en su caso, de trabajo a distancia será de dos días a la semana, salvo que se trate de una situación excepcional que deberá ser autorizada por el Departamento de Recursos Humanos y por el Servicio de Gestión Económica en los términos recogidos en el párrafo tercero del apartado tercero de esta Resolución.
 - Las denegaciones que pudieran darse sobre las solicitudes del personal deberán ser expresas y motivadas y resolverse en el plazo de quince días hábiles desde la solicitud de la empleada o empleado.
- Se fijan los requisitos de acceso y mantenimiento de la modalidad de trabajo a distancia:
 - Estar en situación de servicio activo o situación análoga de personal laboral y haber prestado servicios en la Agencia Tributaria por lo menos durante tres meses.
 - Contar con los medios tecnológicos imprescindibles para realizar la modalidad elegida.
 - Mantener, en las jornadas en las que trabaje a distancia, la línea telefónica laboral desviada a un teléfono de contacto en el que se encuentre localizable.
 - Cumplir la jornada laboral correspondiente a cada persona trabajadora, debiendo estar disponible para atender correos electrónicos, llamadas, videoconferencias, chats mediante la utilización de la aplicación corporativa de comunicación de disponibilidad Zoom o la que pueda utilizar la Agencia Tributaria en cada momento, y resto de conexiones online requeridas durante dicha jornada laboral. Las personas trabajadoras en las jornadas en las que presten sus servicios en trabajo a distancia deben utilizar tanto el sistema de fichaje virtual como la citada comunicación de disponibilidad a través de la aplicación corporativa de la Agencia Tributaria.

- Aceptar que la Agencia Tributaria puede interrumpir temporal o permanentemente, de forma unilateral y motivada, la prestación de servicios mediante trabajo a distancia.
- Acudir al centro de trabajo si se es requerido para ello, con una antelación mínima de 24 horas, por el responsable de la Unidad.
- Disponer de un espacio de trabajo que cumpla con las condiciones establecidas por la normativa vigente en materia de prevención de riesgos laborales y comprometerse a respetar la normativa en materia de prevención de riesgos laborales relacionada con el trabajo a distancia.
- Cumplir la política de seguridad de información en el ámbito de la administración electrónica de la Agencia Tributaria.
- Aceptar que la Agencia Tributaria, con la finalidad de poder contribuir al ahorro energético, podrá reubicar a sus empleadas y empleados en sus edificios de manera que se facilite la reducción de dicho consumo.
- Se encomienda al Departamento de Recursos Humanos y al Servicio de Gestión Económica el desarrollo, coordinación, control y seguimiento de las medidas recogidas en este apartado.
- Se establecerá un sistema de seguimiento del Plan de Trabajo a distancia y se dará cuenta a la Secretaría de Estado de Función Pública del resultado del mismo periódicamente.

EVALUACIONES DEL TELETRABAJO 2021 Y 2022

Fecha	N.º de Evaluaciones	Empleados disponibles	Empleados no disponibles	Evaluación desempeño igual	Evaluación desempeño mayor	Evaluación desempeño menor
2021/01	18.340	18.139	201	16.449	886	1.005
2021/02	18.616	18.438	178	16.777	767	1.072
2021/03	18.330	18.173	157	16.501	743	1.086
2021/04	17.463	17.326	137	15.755	733	975
2021/05	16.517	16.394	123	14.877	728	912
2021/06	16.775	16.655	120	15.130	704	941
2021/07	13.902	13.795	107	12.467	595	840
2021/08	16.358	16.214	144	14.825	693	840
2021/09	15.877	15.750	127	14.323	689	865
2021/10	14.792	14.751	41	13.621	608	563
2021/11	14.235	14.190	45	13.017	633	585
2021/12	14.342	14.288	54	13.245	566	531
2022/01	16.306	16.225	81	14.919	627	760
2022/02	16.450	16.360	90	15.045	656	749
2022/03	16.140	16.053	87	14.743	631	766
2022/04	16.768	16.684	84	15.370	620	778
2022/05	16.721	16.614	107	15.293	622	806
2022/06	16.341	16.224	117	14.897	654	790
2022/07	12.468	12.366	102	11.422	442	604
2022/08	15.889	15.752	137	14.566	602	721
2022/09	16.395	16.261	134	15.017	622	756
2022/10	15.600	15.422	178	14.233	607	760
2022/11	14.277	14.126	151	13.064	538	675
2022/12	15.184	15.016	168	13.893	558	733
TOTAL	384.086	381.216	2.870	349.449	15.524	19.113

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos AEAT

RESULTADOS DE LOS PLANES DE OBJETIVOS ANUALES 2019-2022

Indicador 2022	Realizado 2019	Realizado 2020	Realizado 2021	Realizado 2022	% Variación 2022-2019
I. ACTUACIONES DE ASISTENCIA AL CONTRIBUYENTE					
1.1. Canales de asistencia al contribuyente					
1.1.2.1. Contribuyentes atendidos en oficina	11.171.277	4.852.295	4.017.356	4.255.774	(61,90)
1.1.3.1.1. Valoración del contribuyente en la asistencia telefónica			7,86	8,04	-
1.1.3.1.2. Llamadas. Tiempo medio de espera (en segundos)	69	25	43	87	26,09
1.1.3.1.3. Llamadas atendidas en %	83,64	31,39	53,16	62,97	(24,71)
1.1.3.2.1. Tiempo medio de asistencia (en minutos)	7	8	9	9	28,57
1.1.3.2.2. Tiempo medio de espera (en minutos)	4	4	3	3	(25,00)
1.2. Asistencia en SII					
1.2.1. Tiempo medio devoluciones sin riesgo SII (en días)	16	15	15	23	43,75
1.3. Asistencia en Web					
1.3.1. Asistencia Renta Web	5.523.467	5.798.078	5.678.672	5.454.867	(1,24)
1.3.2. Asistencia en Sociedades Web (%)			1,03	0,33	-
1.3.3. Asistencia en IVA (%)			65,54	63,56	-
1.4. Notificaciones					
1.4.1. Notificaciones electrónicas visualizadas (%)	69,97	66,07	64,28	75,33	7,66
1.4.2. Notificaciones en papel efectivas (%)	80,43	80,76	79,79	80,56	0,16
1.5. Agilización de la gestión tributaria y aduanera (en días)	45	59	53	43	(4,44)
II. ACTUACIONES DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE TRIBUTARIO Y ADUANERO					
2.1. Censo (%)	76,98	82,6	77,67	80,33	4,35
2.2. Cumplimiento de presentación de autoliquidaciones y declaraciones informativas (%)	94,94	95,47	95,64	95,39	0,47
2.3. Calidad de la información internacional (%)	90,50	91,41	90,5	91,17	0,74
2.4. Prevención en materia de Aduanas e Impuestos Especiales	1.107.548	1.101.061	1.211.144	1.920.916	73,44
III. ACTUACIONES DE CONTROL DEL FRAUDE TRIBUTARIO Y ADUANERO					
3. Control de tributos internos (Act. programadas)	1.664.769	1.626.738	1.795.211	1.879.999	12,93
4. Control aduanero, de los Impuestos Especiales y Medioambientales	1.285.943	1.098.103	791.631	1.157.896	(9,96)
5. Control recaudatorio	36.387	32.400	37.568	47.002	29,17
6. Gestión recaudatoria de deudas	21.986	24.358	23.682	27.950	27,13
IV. RESULTADOS					
7. Recaudación bruta (millones de euros)	266.836	248.427	275.936	320.989	20,29
8. Recaudación líquida (millones de euros)	212.921	194.132	223.545	255.583	20,04

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir datos AEAT.

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AEAT 2019-2022

(euros)

A. Gastos

Créditos definitivos				
Capítulo	2019	2020	2021	2022
1 Gastos de personal	1.163.578.165	1.221.668.176	1.249.811.019	1.293.707.241
2 Gastos corrientes en bienes y servicios	255.048.799	240.507.984	239.958.018	264.631.936
3 Gastos financieros	50.000	49.848	150.000	50.000
4 Transferencias corrientes	625.000	21.170.000	427.200	668.000
6 Inversiones reales	49.800.000	27.605.182	44.400.000	71.523.850
7 Transferencias de capital	0	0	0	0
8 Activos financieros	732.970	732.970	732.970	732.970
Total	1.469.834.934	1.511.734.160	1.535.479.207	1.631.313.997

Obligaciones reconocidas				
Capítulo	2019	2020	2021	2022
1 Gastos de personal	1.158.147.804	1.215.480.412	1.242.262.973	1.286.440.638
2 Gastos corrientes en bienes y servicios	240.229.602	234.662.789	228.107.260	242.725.441
3 Gastos financieros	9.146	19.801	58.679	20.780
4 Transferencias corrientes	71.775	20.944.814	183.861	607.050
6 Inversiones reales	30.345.718	27.552.565	38.672.897	61.563.287
7 Transferencias de capital	0	0	0	0
8 Activos financieros	574.396	463.322	411.037	484.622
Total	1.429.378.441	1.499.123.703	1.509.696.707	1.591.841.818

B. Ingresos

Previsiones Definitivas por capítulos				
Capítulo	2019	2020	2021	2022
3 Tasas, precios públicos y otros ingresos	47.711.470	47.711.470	24.687.000	26.991.000
4 Transferencias corrientes	1.357.440.464	1.393.839.690	1.450.141.207	1.480.185.147
5 Ingresos patrimoniales	63.000	63.000	51.000	51.000
6 Enajenación de inversiones reales	0	0	0	0
7 Transferencias de capital	49.800.000	34.800.000	45.000.000	108.509.850
8 Activos financieros	14.820.000	35.320.000	15.600.000	15.577.000
TOTAL	1.469.834.934	1.511.734.160	1.535.479.207	1.631.313.997

Derechos Reconocidos Netos por capítulos				
Capítulo	2019	2020	2021	2022
3 Tasas, precios públicos y otros ingresos	30.134.095	23.760.591	29.434.614	31.070.649
4 Transferencias corrientes	1.357.163.913	1.393.358.054	1.452.133.994	1.480.070.967
5 Ingresos patrimoniales	55.795	53.700	53.196	53.341
6 Enajenación de inversiones reales	16.420	150	750.100	0
7 Transferencias de capital	49.800.000	34.800.000	45.000.000	108.497.003
8 Activos financieros	589.798	530.470	440.365	448.549
TOTAL	1.437.760.021	1.452.502.965	1.527.812.269	1.620.140.509

Fuente: Cuentas Anuales AEAT.

PRESUPUESTOS DE INGRESOS TRIBUTARIOS 2019-2022

(millones de euros)

CONCEPTO	2019			2020			2021			2022		
	Presupuesto bruto	Recaudación bruta	Recaudación líquida	Presupuesto bruto	Recaudación bruta	Recaudación líquida	Presupuesto bruto	Recaudación bruta	Recaudación líquida	Presupuesto bruto	Recaudación bruta	Recaudación líquida
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	98.852	100.410	86.892	98.141	100.917	87.972	106.380	106.850	94.546	112.239	121.824	109.485
Impuesto sobre Sociedades	33.396	33.612	23.733	30.553	28.066	15.858	30.970	35.838	26.627	32.094	43.601	32.176
Impuesto sobre la Renta de No Residentes	3.374	3.147	2.369	2.930	2.280	1.511	2.667	2.626	1.828	2.430	3.589	2.954
Impuestos Medioambientales	-	-	1.019	-	-	1.441	-	-	1.398	-	-	128
Resto Capítulo I	1.244	1.286	40	1.590	1.620	119	1.688	1.633	184	1.611	720	377
Total Capítulo I	136.866	138.455	114.053	133.214	132.883	106.901	141.705	146.947	124.583	148.374	169.734	145.120
Impuesto sobre el Valor Añadido	100.769	99.641	71.538	92.295	90.285	63.337	99.579	101.066	72.498	107.625	121.640	82.595
Impuestos Especiales	22.767	21.964	21.380	20.495	19.408	18.790	22.375	20.411	19.729	22.965	21.042	20.224
Tráfico Exterior	1.986	2.002	1.984	1.380	1.694	1.663	1.821	2.000	1.955	1.940	2.823	2.794
Impuesto sobre Primas de Seguro	1.556	1.548	1.547	1.366	1.550	1.543	2.172	2.053	2.052	2.143	2.262	2.249
Resto Capítulo II	168	143	141	138	115	113	3.285	601	580	724	742	617
Total Capítulo II	127.246	125.298	96.590	115.674	113.052	85.446	129.232	126.131	96.814	135.397	148.509	108.479
Total Capítulo III	2.870	2.971	2.164	2.507	2.412	1.705	2.563	2.704	1.989	2.894	2.625	1.863
Total ingresos gestionados por la AEAT	266.982	266.724	212.807	251.395	248.347	194.052	273.500	275.782	223.386	286.665	320.868	255.462

Fuente: Memorias anuales de gestión AEAT.

**CLASIFICACIÓN POR SU OBJETO DE LOS CONTRATOS ADJUDICADOS EN 2020-2022
ASOCIADOS AL TRABAJO A DISTANCIA**

(euros – importes sin IVA)

2020		2021		2022		total	
Núm.	Importe	Núm.	Importe	Núm.	Importe	Núm.	Importe
13	2.236.794,70	8	2.101.763,35	12	17.684.111,48	33	22.022.669,53

		2020		2021		2022	
		N.º exp.	Importe	N.º exp.	Importe	N.º exp.	Importe
Adquisición de equipos:							
	para puestos de trabajo (portátiles)			21840077500	298.500,00	22840013600	9.056.336,64
						22840071400	4.561.409,30
							13.617.745,94
	para videoconferencia			21840131900	1.393,68	22840002100	15.870,60
						22840091700	49.873,80
						22840108800	10.061,84
							75.806,24
	auriculares	20600023200	7.380,00			22840107500	14.946,80
		20840027500	161.561,50			22840004700	221.053,00
			168.941,50				235.999,80
	servidores	20840026900	127.757,00				
Subtotal adquisición equipos			296.698,50		299.893,68		13.929.551,98
Otros suministros				21840000100	88.947,47	22840075100	169.970,00
				21840077100	310.000,00	22840053800	600.000,00
				21840065000	416.859,20	22840004800	2.345.606,50
Subtotal otros suministros					815.806,67		3.115.576,50
Arrendamiento y adquisición de licencias		20840022100	78.000,00	21840006400	401.513,00	22840056800	625.450,00
		20840027400	65.800,00	21840099400	563.650,00		
		20840043900	133.664,67				
		20840074800	149.800,00				
		20840027000	449.340,53				
Subtotal Arrendamiento y adquisición de licencias			876.605,20		965.163,00		625.450,00
Arrendamiento plataformas <i>software</i>		20840022500	188.000,00				
		20840044300	650.541,00				
Subtotal Arrendamiento plataformas <i>software</i>			838.541,00				
Servicios de soporte y mantenimiento		20840027900	13.000,00	21840093300	20.900,00	22840023300	13.533,00
		20840035500	200.000,00				
Subtotal Servicios de soporte y mantenimiento			213.000,00		20.900,00		13.533,00
Cursos formación		20810071900	11.950,00				
Subtotal Cursos formación			11.950,00				
Total			2.236.794,70		2.101.763,35		17.684.111,48

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos AEAT.

DISTRIBUCIÓN DEL CONSUMO ENERGÉTICO 2019-2022

(kWh)

Agrupación de edificios*	Superficie m2	2019	2020	2021	2022
Servicios Centrales	101.325	3.426.057	2.553.693	2.695.861	2.196.274
Depto. Informática Tributaria	34.873	9.179.795	8.057.462	7.675.049	7.062.057
Aduanas	30.396	1.116.403	743.372	892.618	804.484
D.E. Andalucía	179.499	8.801.997	7.232.709	8.180.222	7.394.317
D.E. Aragón	36.544	2.613.624	2.001.245	2.317.358	2.131.630
D.E. Cantabria	23.394	899.177	741.437	808.922	832.226
D.E. Castilla y León	105.405	6.220.002	5.569.354	6.557.584	5.193.201
D.E. Castilla-La Mancha	49.143	2.387.015	2.264.127	2.506.710	2.282.704
D.E. Cataluña	178.513	10.857.421	9.356.095	10.529.358	9.907.440
D.E. Comunidad Valenciana	119.524	6.861.841	5.792.662	6.533.024	6.313.093
D.E. Extremadura	28.376	1.251.304	1.137.409	1.264.450	1.205.361
D.E. Galicia	92.148	5.292.633	4.008.029	4.978.539	3.945.117
D.E. Illes Balears	24.570	1.307.043	1.107.977	1.297.063	1.105.494
D.E. Islas Canarias	40.042	2.068.891	1.715.378	1.711.730	1.597.184
D.E. La Rioja	7.897	643.028	624.083	644.345	592.960
D.E. Madrid	174.789	12.937.040	9.282.284	12.567.043	11.961.323
D.E. Navarra	8.441	536.191	435.936	545.577	423.448
D.E. País Vasco	34.767	1.454.861	1.459.196	1.562.728	1.332.115
D.E. Principado de Asturias.	32.651	1.963.297	1.607.939	1.805.599	1.410.432
D.E. Región de Murcia	29.668	553.905	485.621	509.279	459.928
Total AEAT (*)	1.331.965	80.371.525	66.176.008	75.583.059	68.150.788

* El dato de superficie corresponde a la totalidad de los edificios de la AEAT; el de los consumos, solo a los edificios que los registraron en todos los ejercicios.

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos AEAT.

QUEJAS PRESENTADAS ANTE EL CONSEJO PARA LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE

8.1 Evolución 2019-2022

Motivo	2019	2020	2021	2022	% Variación 2019-2022
Total cita previa	844	1.033	958	1.120	32,70
1670 - Cita previa Renta. Incidencia en asignación	109	52	37	46	(57,80)
1680 - Cita previa Renta. Información	52	7	9	4	(92,31)
1690 - Cita previa Renta. Internet	13	3	14	3	(76,92)
1700 - Cita previa Renta. Perfil	148	46	31	68	(54,05)
1701 - Cita Previa Plan le Llamamos		169	88	126	-
1710 - Cita previa. Censos/módulos	1	6	-	-	-
1710 - Cita previa Renta			113	138	-
1720 - Cita previa. General	194	535	379	304	56,70
1730 - Cita previa. Obligación de solicitarla	161	81	67	170	5,59
3250 - 901 200 351 y 912 901 340 Cita previa	67	102	161	159	137,31
3260 - 901 223 344 y 915 530 071 Cita previa IRPF	99	32	59	102	3,03
Resto de motivos	7.485	6.970	5.824	6.249	(16,51)
Total quejas	8.329	8.003	6.782	7.369	(11,53)

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos Memorias del Consejo para la Defensa del Contribuyente.

8.2 Muestras de quejas

8.2.a) Muestra de 30 quejas sobre los teléfonos de cita previa o información					
N.º de queja	Año	Motivo	N.º de queja	Año	Motivo
225	2020	3250 - 901 200 351 y 912 901 340 Cita previa	4587	2022	3260 - 901 223 344 y 915 530 071 Cita previa IRPF
223	2021	3250 - 901 200 351 y 912 901 340 Cita previa	3910	2022	3260 - 901 223 344 y 915 530 071 Cita previa IRPF
326	2021	3250 - 901 200 351 y 912 901 340 Cita previa	4203	2022	3260 - 901 223 344 y 915 530 071 Cita previa IRPF
130	2021	3250 - 901 200 351 y 912 901 340 Cita previa	4499	2022	3260 - 901 223 344 y 915 530 071 Cita previa IRPF
230	2021	3250 - 901 200 351 y 912 901 340 Cita previa	4373	2022	3260 - 901 223 344 y 915 530 071 Cita previa IRPF
1186	2022	3250 - 901 200 351 y 912 901 340 Cita previa	193	2020	3270 - 901 335 533 y 915 548 770 Información Tributaria
270	2022	3250 - 901 200 351 y 912 901 340 Cita previa	736	2021	3270 - 901 335 533 y 915 548 770 Información Tributaria
434	2022	3250 - 901 200 351 y 912 901 340 Cita previa	752	2021	3270 - 901 335 533 y 915 548 770 Información Tributaria
476	2022	3250 - 901 200 351 y 912 901 340 Cita previa	6	2021	3270 - 901 335 533 y 915 548 770 Información Tributaria
1170	2022	3250 - 901 200 351 y 912 901 340 Cita previa	784	2021	3270 - 901 335 533 y 915 548 770 Información Tributaria
3642	2021	3260 - 901 223 344 y 915 530 071 Cita previa IRPF	154	2021	3270 - 901 335 533 y 915 548 770 Información Tributaria
2589	2021	3260 - 901 223 344 y 915 530 071 Cita previa IRPF	114	2022	3270 - 901 335 533 y 915 548 770 Información Tributaria
3470	2021	3260 - 901 223 344 y 915 530 071 Cita previa IRPF	240	2022	3270 - 901 335 533 y 915 548 770 Información Tributaria
3575	2021	3260 - 901 223 344 y 915 530 071 Cita previa IRPF	242	2022	3270 - 901 335 533 y 915 548 770 Información Tributaria
3893	2021	3260 - 901 223 344 y 915 530 071 Cita previa IRPF	241	2022	3270 - 901 335 533 y 915 548 770 Información Tributaria

8.2 b) 45 quejas de las oficinas de la muestra								
N.º de queja	Año	Motivo		N.º de queja	Año	Motivo		
4731	2021	1720 - Cita previa. General		3609	2021	3380 - Falta de información		
9869	2021	1720 - Cita previa. General		655	2021	3380 - Falta de información		
6577	2021	1720 - Cita previa. General		9550	2021	3380 - Falta de información		
4906	2021	1720 - Cita previa. General		7759	2021	3380 - Falta de información		
5624	2021	1720 - Cita previa. General		6059	2021	3380 - Falta de información		
1340	2021	1720 - Cita previa. General		1000	2021	3380 - Falta de información		
383	2021	1720 - Cita previa. General		2254	2021	3380 - Falta de información		
5768	2021	1720 - Cita previa. General		5350	2021	3380 - Falta de información		
4766	2021	1720 - Cita previa. General		7575	2021	3380 - Falta de información		
2173	2021	1720 - Cita previa. General		7885	2021	3380 - Falta de información		
5094	2021	1720 - Cita previa. General		8239	2021	3380 - Falta de información		
45	2021	1720 - Cita previa. General		6044	2021	3380 - Falta de información		
1693	2021	1720 - Cita previa. General		3260	2021	3380 - Falta de información		
7653	2022	1720 - Cita previa. General		7283	2021	3380 - Falta de información		
4320	2022	1720 - Cita previa. General		6304	2021	3380 - Falta de información		
4652	2022	1730 - Cita previa. Obligación de solicitarla		9037	2022	3380 - Falta de información		
4767	2022	1730 - Cita previa. Obligación de solicitarla		2710	2022	3440 - Mejora y/o incremento de la Información		
3701	2022	1730 - Cita previa. Obligación de solicitarla		2708	2022	3441 - Mejora y/o incremento de la Información		
11851	2022	1730 - Cita previa. Obligación de solicitarla		4765	2022	3442 - Mejora y/o incremento de la Información		
4607	2021	3380 - Falta de información		4175	2022	3443 - Mejora y/o incremento de la Información		
2729	2021	3380 - Falta de información		1446	2022	3444 - Mejora y/o incremento de la Información		
3286	2021	3380 - Falta de información		8901	2022	3445 - Mejora y/o incremento de la Información		
3101	2021	3380 - Falta de información						

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas.

MUESTRAS DE OFICINAS

9.1 – Muestra de 196 Oficinas, agrupadas por número de empleados

39 Oficinas entre 1 y 9 empleados

Administración de A Estrada	Administración de Cangas de Onís	Administración de Medina del Campo
Administración de Aguilar de Campoo	Administración de Celanova	Administración de Miranda de Ebro
Administración de Alcañiz	Administración de Colmenar Viejo	Administración de Órgiva
Administración de Alora	Administración de Eivissa-Formentera	Administración de Ortigueira
Administración de Aracena	Administración de El Ejido	Administración de Osuna
Administración de Astorga	Administración de Guadix	Administración de Pontareas
Administración de Ayamonte	Administración de Hellín	Administración de Reinosa
Administración de Baza	Administración de Hierro	Administración de Ribeira
Administración de Béjar	Administración de La Gomera	Administración de San Roque
Administración de Benavente	Administración de La Roda	Administración de Terrassa
Administración de Betanzos	Administración de la Seu d' Urgell	Administración de Tui
Administración de Calahorra	Administración de Loja	Administración de Utrera
Administración de Cangas de Narcea	Administración de Lora del Río	Administración de Villaverde-Usera

96 Oficinas entre 10 y 49 empleados

Administración de Alcázar de San Juan	Administración de Huércal-Overa	Administración de Ponferrada
Administración de Alcorcón	Administración de Igualada	Administración de Pozoblanco
Administración de Alcoy/Alcoi	Administración de Inca	Administración de Puerto de la Cruz
Administración de Algeciras	Administración de La Bisbal	Administración de Puertollano
Administración de Alzira	Administración de La Laguna	Administración de Requena
Administración de Andújar	Administración de La Palma	Administración de Reus
Administración de Antequera	Administración de Langreo	Administración de Ronda
Administración de Aranda de Duero	Administración de Lanzarote	Administración de Sagunto/Sagunt
Administración de Aranjuez	Administración de Laredo	Administración de San Blas
Administración de Arenys de Mar	Administración de Leganés	Administración de Santa María de Guía
Administración de Arganda	Administración de Linares	Administración de Suroeste
Administración de Arona	Administración de Lliria	Administración de Tarancón
Administración de Avilés	Administración de Lorca	Administración de Tàrraga
Administración de Benidorm	Administración de Lúcar-Valdés	Administración de Torremolinos
Administración de Berga	Administración de Lucena	Administración de Torrent
Administración de Calatayud	Administración de Manacor	Administración de Trujillo
Administración de Carballo	Administración de Manises	Administración de Úbeda
Administración de Catarroja	Administración de Manresa	Administración de Ubrique
Administración de Cieza	Administración de Marbella	Administración de Valdepeñas
Administración de Ciudad Lineal	Administración de Menorca	Administración de Vélez-Málaga
Administración de Colom	Administración de Mérida	Administración de Verín
Administración de Don Benito	Administración de Mieres	Administración de Vía Augusta
Administración de Écija	Administración de Moncada	Administración de Vila Real
Administración de El Escorial	Administración de Monforte de Lemos	Administración de Villacarrillo
Administración de Elche/Elx	Administración de Montilla	Administración de Villena
Administración de Fermín Caballero	Administración de Monzón	Administración de Vinaròs
Administración de Figueras	Administración de Motril	Administración de Xàtiva
Administración de Foz	Administración de Mula	Administración de Zafra
Administración de Fuenlabrada	Administración de O Barco Valdeorras	Delegación Melilla-sede Melilla
Administración de Gandía	Administración de O Carballiño	Delegación Segovia-sede Segovia
Administración de Getafe	Administración de Olot	Delegación Soria-sede Soria
Administración de Haro	Administración de Plasencia	Delegación Teruel-sede Teruel

38 Oficinas entre 50 y 99 empleados

Administración de A Coruña	Administración de Horta	Administración de Tortosa
Administración de Albareda	Administración de Mataró	Delegación Ávila-sede Ávila
Administración de Alcalá de Henares	Administración de Móstoles	Delegación Cáceres-sede Cáceres
Administración de Alcobendas	Administración de Murcia	Delegación Cartagena-sede Cartagena
Administración de Badalona	Administración de Nervión	Delegación Ceuta-sede Ceuta
Administración de Blasco Ibáñez	Administración de Orihuela	Delegación Cuenca-sede Cuenca
Administración de Ciudad Rodrigo	Administración de Palma de Mallorca	Delegación Gipuzkoa-sede Donostia
Administración de Denia	Administración de Poblenou	Delegación Huesca-sede Huesca
Administración de Elda	Administración de Pozuelo de Alarcón	Delegación Lugo-sede Lugo
Administración de Ferrol	Administración de Sabadell	Delegación Palencia-sede Palencia
Administración de Fuerteventura	Administración de Sueca	Delegación Salamanca-sede Salamanca
Administración de Granollers	Administración de Torrejón de Ardoz	Delegación Zamora-sede Zamora
Administración de Heliópolis	Administración de Torrelavega	

22 Oficinas entre 100 y 199 empleados

Administración de Guillem de Castro	Delegación Burgos-sede Burgos	Delegación León-sede León
Administración de Guzmán el Bueno	Delegación Cádiz-sede Cádiz	Delegación Lleida-sede Lleida
Administración de Letamendi	Delegación Córdoba-sede Córdoba	Delegación Ourense-sede Ourense
Administración de María de Molina	Delegación Gijón-sede Gijón	Delegación Pontevedra-sede Pontevedra
Administración de Montalbán	Delegación Girona-sede Girona	Delegación Tarragona-sede Tarragona
Administración de Vic	Delegación Granada-sede Granada	Delegación Vigo-sede Vigo
Delegación Albacete-sede Albacete	Delegación Huelva-sede Huelva	
Delegación Almería-sede Almería	Delegación Jaén-sede Jaén	

1 Oficina más de 200 empleados

Delegación Málaga-sede Málaga

9.2 – Muestra de 18 oficinas. Datos de teletrabajo y citas presenciales

Oficina	N.º de empleados 2022	% teletrabajadores nov 2022	N.º medio de días de teletrabajo nov 2022	Total citas presenciales				% Variación 2022-2019
				2019	2020	2021	2022	
Oficina 1 Málaga	368	81,79	8,52	121.078	52.724	55.290	52.784	(56)
Oficina 2 Cádiz	141	80,14	6,96	48.413	23.420	25.979	29.029	(40)
Oficina 3 María de Molina (Madrid)	130	90,77	6,57	132.362	69.014	81.200	85.627	(35)
Oficina 4 Guzmán El Bueno (Madrid)	126	84,92	6,42	248.311	105.401	113.827	134.575	(46)
Oficina 5 Guillem de Castro (Valencia)	116	81,03	6,99	130.335	73.248	80.654	81.206	(38)
Oficina 6 Ourense	115	70,43	6,48	57.890	24.998	27.497	28.978	(50)
Oficina 7 Letamendi (Barcelona)	110	78,18	7,35	276.751	95.189	93.899	101.145	(63)
Oficina 8 Cáceres	93	66,67	6,44	42.344	18.781	24.308	25.952	(39)
Oficina 9 Palma de Mallorca	89	71,91	5,94	139.220	72.227	78.373	82.077	(41)
Oficina 10 Salamanca	86	61,63	6,68	71.056	28.910	34.111	37.966	(47)
Oficina 11 Murcia	82	69,51	7,75	147.133	63.754	78.982	89.347	(39)
Oficina 12 Lugo	78	70,51	7,05	49.344	20.828	23.329	24.469	(50)
Oficina 13 Horta (Barcelona)	58	70,69	7	93.950	37.198	40.509	50.663	(46)
Oficina 14 Cuenca	58	75,86	6,27	29.768	9.061	9.091	11.824	(60)
Oficina 15 Lanzarote	33	48,48	6,44	49.301	27.502	27.867	30.625	(38)
Oficina 16 Teruel	32	34,38	5,27	20.966	5.360	5.527	5.816	(72)
Oficina 17 Vélez-Málaga	20	80	6,13	36.702	14.605	15.052	16.623	(55)
Oficina 18 Monforte de Lemos	13	61,54	5,75	10.636	5.069	5.877	6.044	(43)

9.3 – Resultados de la petición de cita por el sistema de cita previa (web AEAT) el 2 y el 8 de enero de 2024

Tiempo de espera	Oficinas
1 día	2, 6, 7, 8, 13 y 18
2 días	11, 12, 14 y 16
Entre 2 y 4 días	5 y 9
Entre 3 y 6 días	3
entre 6 y 9 días	1, 4 y 10
Cierre de citas 1 día	1 y 15
Sin cita martes o jueves	12, 16 y 17

DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL DE LA AGENCIA POR GÉNERO 2022

Vinculación del personal/género

	Mujeres	Hombres	Total	% Mujeres	% Hombres
Funcionarios	13.275	11.351	24.626	53,9	46,1
Laborales	501	775	1.276	39,3	60,7
Campaña renta	669	376	1.045	64,0	36,0
Total	14.445	12.502	26.947	53,6	46,4

Grupos de funcionarios/género

Funcionarios	Mujeres	Hombres	Total	% Mujeres	% Hombres
A1	1.173	1.433	2.606	45,0	55,0
A2	4.780	4.065	8.845	54,0	46,0
C1	5.196	4.945	10.141	51,2	48,8
C2	2.126	908	3.034	70,1	29,9
Total	13.275	11.351	24.626	53,9	46,1

Funcionarios niveles/género

Nivel	Mujeres	Hombres	Total	% Mujeres.	% Hombres
30	55	96	151	36,42	63,58
29	325	500	825	39,39	60,61
28	688	742	1.430	48,11	51,89
27	4	4	8	50,00	50,00
26	2.075	2.124	4.199	49,42	50,58
24	1.438	1.010	2.448	58,74	41,26
22	3.497	3.191	6.688	52,29	47,71
20	958	787	1.745	54,90	45,10
18	2.776	1.985	4.761	58,31	41,69
16	1.394	841	2.235	62,37	37,63
14	65	71	136	47,79	52,21
Total	13.275	11.351	24.626	53,91	46,09

Grupos de personal laboral/género

Laborales	Mujeres	Hombres	Total	% Mujeres	% Hombres
L01	1	5	6	16,7	83,3
L02	15	19	34	44,1	55,9
L03	27	193	220	12,3	87,7
L04	399	338	737	54,1	45,9
L05	59	220	279	21,1	78,9
Total	501	775	1.276	39,3	60,7

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas de igualdad de la AEAT 2022.



ALEGACIONES FORMULADAS

(Se adjuntan a continuación las alegaciones formuladas, de las que se han eliminado las referencias pertinentes para la preservación de los límites que el ordenamiento jurídico impone en materia de protección de datos, de garantía de la intimidad y privacidad de las personas o de otros supuestos que legalmente obliguen a ello.)



TRAMITE DE ALEGACIONES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de la presente fiscalización se ha puesto de manifiesto para la formulación de alegaciones al actual representante legal de la AEAT (el Secretario de Estado de Hacienda y Presidente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria) así como a sus antecesores en el cargo en el período fiscalizado. Dentro del plazo concedido ha formulado alegaciones el actual Presidente, habiéndose remitido a las mismas los anteriores representantes legales.

Tras el examen por el Tribunal de las indicadas alegaciones, se han introducido los cambios en el Informe que se han considerado procedentes. Se hace constar que el Tribunal no se pronuncia respecto de las alegaciones relativas a medidas puestas en práctica con posterioridad al periodo fiscalizado no comprobadas, explicaciones sobre las causas y circunstancias de determinados hechos, o cuestiones colaterales al contenido del Informe. Se señala, por lo tanto, que el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en los posteriores apartados de este Informe, con independencia de las consideraciones que pudieran haberse manifestado en las alegaciones.

No obstante, las deficiencias señaladas en este informe fueron comunicadas y contrastadas durante los trabajos de campo de la fiscalización con la AEAT, que ha iniciado la implementación de algunas medidas para su corrección.

RELACIÓN DE ALEGANTES

- SECRETARIO DE ESTADO DE HACIENDA Y PRESIDENTE DE LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
- EXPRESIDENTA DE LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
- EXPRESIDENTE DE LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA



TRIBUNAL DE CUENTAS

**ALEGACIONES FORMULADAS POR EL SECRETARIO DE
ESTADO DE HACIENDA Y PRESIDENTE DE LA AGENCIA
ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**



De acuerdo con lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se formulan ante el Departamento de Fiscalización las siguientes alegaciones al anteproyecto de “Informe de fiscalización operativa del impacto del trabajo a distancia en la gestión de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, periodo 2020-2022”:

PRIMERO.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Análisis de los sistemas de planificación por objetivos y de evaluación del desempeño

En relación con la atención al contribuyente, el Tribunal de Cuentas considera lo siguiente (páginas 34):

“II.3.1. Planes anuales de objetivos

[...]

En el grupo de actuaciones de asistencia al contribuyente destaca la evolución del indicador relativo al número de contribuyentes atendidos en oficina, que disminuye un 62 % en 2022 respecto de 2019 (de 11,2 millones a 4,3 millones) [...]”

Resulta necesario aclarar que las cifras de dicho indicador correspondientes a 2019 no son comparables con las que arroja el mismo indicador en 2022. En 2019 el indicador recogía las atenciones en todas las áreas y para todos los servicios, mientras que en 2022 únicamente se tienen en cuenta las atenciones correspondientes a las áreas de Gestión, sin incluir campaña de Renta, y Recaudación.



En el primer cuadro de la página 46 sí se recoge la cifra correcta de atenciones totales en 2022 a comparar con la de 2019.

CUADRO N.º 12 DETALLE POR ÁREAS DE LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN PRESENCIAL

Área	2019	2020	2021	2022	Variación 2022-2019	
					número	%
Gestión	5.692.121	3.038.344	3.507.652	3.733.954	(1.958.167)	(34,40)
Recaudación	1.378.505	665.879	741.338	764.554	(613.951)	(44,54)
Campaña de renta	1.880.834	328.624	486.788	584.173	(1.296.661)	(68,94)
Registro general	1.629.371	683.531	682.651	905.981	(723.390)	(44,40)
Informática	328.173	72.969	23.957	30.059	(298.114)	(90,84)
Gestión aduanera	20.065	9.187	9.930	9.807	(10.258)	(51,12)
Información aduanas	12.948	3.575	1.730	1.399	(11.549)	(89,20)
Impuestos especiales y medioambientales	7.979	4.383	4.039	4.590	(3.389)	(42,47)
Otros servicios	222.264	46.599	11.716	23.331	(198.933)	(89,50)
Total citas atención presencial	11.172.260	4.853.091	5.469.801	6.057.848	(5.114.412)	(45,78)

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos AEAT.

Atención al contribuyente

En relación con la atención al contribuyente, el Tribunal de Cuentas considera lo siguiente (páginas 45):

“En diciembre de 2022 la AEAT suscribió un protocolo de actuación con la Plataforma de Mayores y Pensionistas, con el objeto de establecer las pautas básicas para la asistencia a los mayores en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. En su origen estaba motivado por la preocupación sobre la exclusión y el impacto provocado en este colectivo por el proceso de digitalización de los procedimientos tributarios. Por la fecha de suscripción, no ha habido actuaciones específicas derivadas de dicho protocolo en el periodo fiscalizado”.

Se incluye, además, una nota al pie en la misma página en la que se afirma lo siguiente:

“Se trata de una declaración de intenciones, sin efectos jurídicos, que prevé la constitución de una comisión mixta de colaboración que identifique los problemas específicos de las personas mayores y proponga medidas y actuaciones al respecto. Entre las actuaciones que podrá

implementar la AEAT a propuesta de la comisión se encuentran las siguientes: a) elaborar un plan de asistencia a las personas mayores; b) mantener la atención presencial a este colectivo en la medida en que sigan solicitándola; c) revisar modelos y formularios para simplificar y clarificar los textos; y d) elaborar un folleto divulgativo en campaña de renta sobre los principales servicios de información y asistencia”.

Al respecto, cabe señalar que, si bien se trata de una actuación posterior al periodo temporal cubierto en el anteproyecto de Informe, se informa de que desde el 03/04/2023 se encuentra vigente el Protocolo sobre atención y acceso del público a los edificios de la AEAT. Dicho protocolo hace referencia a la Orden PCM/466/2022, de 25 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2022, por el que se aprueba el plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la Administración General del Estado y las entidades del sector público institucional estatal, conforme a la cual el Ministerio de Hacienda y Función Pública está obligado a reforzar la atención presencial en las oficinas de la Administración General del Estado y del sector público institucional estatal, en las que será preferente la atención a las personas mayores de 65 años, sin necesidad de cita previa, mediante la elaboración de Planes de refuerzo de la atención presencial. Asimismo, se establecerán mecanismos de seguimiento destinados a facilitar la atención presencial a personas afectadas por la brecha digital.

En atención a la citada Orden, en el Protocolo sobre atención y acceso al público a los edificios de la Agencia Tributaria se contempla el acceso sin cita a los mayores de 65 años, a los que se procura atender en el día, salvo que no resulte posible debido a la configuración del servicio, en cuyo caso se les ofrecerá la primera cita disponible para poder ser atendidos.

Por otra parte, se continúa señalando en el anteproyecto de Informe lo siguiente (página 46):

“II.5.1. Atención presencial

[...]

La AEAT no ha establecido indicadores o criterios generales para la determinación del número de puestos necesarios para la atención presencial a la ciudadanía. Corresponde a las delegaciones especiales el determinar el número de puestos dedicados a cubrir la demanda de

atención que se produzca en su ámbito de competencia. Esta circunstancia constituye a juicio del Tribunal una debilidad en la planificación de los recursos humanos de la Agencia que repercute negativamente en la calidad de la prestación de sus servicios de atención al contribuyente”.

Al respecto, cabe señalar que, desde 2023, fuera del ámbito temporal de la fiscalización, se ha establecido un indicador en el Plan de Objetivos para medir el tiempo de disponibilidad de las citas (indicador 1.3.), al que el propio anteproyecto de Informe hace referencia en la nota al pie 23 de la página 34. Dentro de dicho indicador, el subindicador 1.3.2. mide el tiempo de disponibilidad de las citas en la atención presencial para los servicios más demandados por los ciudadanos, habiéndose establecido una referencia a cumplir por todas las Delegaciones Especiales de 5-6 días (dependiendo del servicio) para el ejercicio 2023, y de 3 días para 2024. Por lo tanto, si bien corresponde a cada Delegación Especial la determinación del número de puestos dedicados a cubrir la demanda de atención, la exigencia de cumplimiento del indicador del Plan de Objetivos permite asegurar la calidad del servicio en todo el territorio.

En relación con la atención al contribuyente, continúa el Tribunal de Cuentas señalando lo siguiente (página 48):

“II.5.1. Atención presencial

[...]

Por otra parte, se ha observado que el número de quejas presentadas ante el Consejo de Defensa del Contribuyente relacionadas con asuntos relativos a la cita previa en la AEAT aumentó un 33 % en 2022 sobre 2019, pese a la reducción general de las quejas en materia de competencia de la Agencia que tuvo lugar (-12 %). Hay que considerar, por otra parte, que esta vía, por sus formalidades procedimentales u otras razones, solo es utilizada por una parte de los ciudadanos que entienden que no han sido correctamente atendidos.



CUADRO N.º 14 QUEJAS TRAMITADAS ANTE EL CONSEJO DE DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE

	2019	2020	2021	2022
Total quejas	8.329	8.003	6.782	7.369
Quejas relacionadas con la cita previa	844	1.033	958	1.120

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos Memorias Anuales Consejo Defensa Contribuyente.

[...].”

Los datos del cuadro 14 resumen el cuadro 9.1 del anexo 9 del anteproyecto de Informe (página 80). Se ha comprobado que los datos reflejados en el anteproyecto de Informe son coincidentes con los de las Memorias del Consejo para la Defensa del Contribuyente con el siguiente desglose:

Borrador

	2019	2020	2021	2022
1670 - Cita previa Renta. Incidencia en asignación	109	52	37	46
1680 - Cita previa Renta. Información	52	7	9	4
1690 - Cita previa Renta. Internet	13	3	14	3
1700 - Cita previa Renta. Perfil	148	46	31	68
1701 - Cita Previa Plan le Llamamos	0	169	88	126
1710 - Cita previa. Censos/módulos	1	6	113	138
1720 - Cita previa. General	194	535	379	304
1730 - Cita previa. Obligación de solicitarla	161	81	67	170
3250 - 901 200 351 y 912 901 340 Cita previa	67	102	161	159
3260 - 901 223 344 y 915 530 071 Cita previa IRPF	99	32	59	102
Suma	844	1.033	958	1.120
Total AEAT	8.329	8.003	6.782	7.369

No obstante, dicho anexo ha variado respecto del borrador previo y el del anteproyecto de Informe.

Anteproyecto (se destacan en rojo las novedades)**QUEJAS PRESENTADAS ANTE EL CONSEJO DE DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE****9.1 Evolución 2019-2022**

Motivo	2019	2020	2021	2022	% Variación 2019-2022
Total cita previa	844	1.033	958	1.120	32,70
1670 - Cita previa Renta. Incidencia en asignación	109	52	37	46	(57,80)
1680 - Cita previa Renta. Información	52	7	9	4	(92,31)
1690 - Cita previa Renta. Internet	13	3	14	3	(76,92)
1700 - Cita previa Renta. Perfil	148	46	31	68	(54,05)
1701 - Cita Previa Plan le Llamamos		169	88	126	-
1710 - Cita previa. Censos/módulos	1	6	-	-	-
1710 - Cita previa Renta			113	138	-
1720 - Cita previa. General	194	535	379	304	56,70
1730 - Cita previa. Obligación de solicitarla	161	81	67	170	5,59
3250 - 901 200 351 y 912 901 340 Cita previa	67	102	161	159	137,31
3260 - 901 223 344 y 915 530 071 Cita previa IRPF	99	32	59	102	3,03
Resto de motivos	7.485	6.970	5.824	6.249	(16,51)
Total quejas	8.329	8.003	6.782	7.369	(11,53)

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos Memorias del Consejo de Defensa del Contribuyente.

Parece que el porcentaje de aumento del número de quejas ofrecido por el anteproyecto de un 33 % no ha tenido en cuenta las modificaciones informadas en ocasiones anteriores.

En primer lugar, hay que tomar en consideración la novedad que supuso la implantación en 2020 del servicio “Plan Le Llamamos”. Si en 2019 no estaba disponible este servicio no era posible realizar quejas sobre el mismo. Es decir, no se ha pasado de 0 quejas en 2019 a 126 quejas en 2022, sino que, de 169 quejas sobre este servicio presentadas en 2020, el número ha disminuido a 126 en 2022, es decir, hay una minoración del 25 % en las quejas presentadas por este servicio desde el momento en que se instauró hasta el año 2022.

Del mismo modo, la variación de motivo 1710 “Cita previa. Censo/módulos” y su conversión en “Cita previa. Renta” no supone que de 1 queja en 2019 se haya pasado a 138 quejas, ya que los motivos son distintos, pues las quejas se refieren a dos servicios diferentes: Censo/módulos o Renta. Es decir, no se ha aumentado de 1 queja a 138, sino que de 113 quejas recibidas en 2021 se ha llegado a 138 quejas en el año 2022.

Por ello, para presentar de forma cierta la evolución de las quejas debería realizarse un cálculo sobre datos homogéneos. En este sentido, se propone uno de los dos siguientes:

- Por una parte, no considerar los motivos 1701 “Cita previa. Le llamamos” y 1710 “Cita previa. Renta”, en cuyo caso la variación 2019-2022 sería del 1,54 %.

	2019	2020	2021	2022
1670 - Cita previa Renta. Incidencia en asignación	109	52	37	46
1680 - Cita previa Renta. Información	52	7	9	4
1690 - Cita previa Renta. Internet	13	3	14	3
1700 - Cita previa Renta. Perfil	148	46	31	68
1701 - Cita Previa Plan le Llamamos				
1710 - Cita previa. Censos/módulos				
1710 - Citaprevia. Renta				
1720 - Cita previa. General	194	535	379	304
1730 - Cita previa. Obligación de solicitarla	161	81	67	170
3250 - 901 200 351 y 912 901 340 Cita previa	67	102	161	159
3260 - 901 223 344 y 915 530 071 Cita previa IRPF	99	32	59	102
Suma	843	858	757	856

Total AEAT	8.329	8.003	6.782	7.369
------------	-------	-------	-------	-------

$$\frac{(856 - 843)}{843} \times 100 = 1,54 \%$$

- Por otra parte, medir únicamente la variación 2021-2022 con los datos ofrecidos, en cuyo caso sería del 16,91 %.

$$\frac{(1120 - 958)}{856} \times 100 = 16,91 \%$$

Por tanto, de acuerdo con los porcentajes obtenidos, no se considera correcto el porcentaje del 33 % de aumento de las quejas relativas a la cita previa reflejado en el anteproyecto de Informe, pues no está haciendo una comparativa de quejas homogénea, al no estar uno de los servicios implantado en 2019, “Plan le llamamos”, por lo que, lógicamente no se pudieron presentar quejas y, además, recoger en un mismo motivo quejas para servicios diferentes: Censo/Módulos (2019-2020) y Renta (2021-2022).

Adicionalmente, puesto que el ámbito temporal de la fiscalización abarca el período comprendido entre el 01/01/2020 y el 31/12/2022, la evolución de las quejas debería tener también idéntico ámbito temporal, en cuyo caso el porcentaje de aumento de las quejas sería del 8,42 %, muy lejano al 33 % señalado en el anteproyecto de Informe. En este sentido, no se comprende la extensión del ámbito temporal objeto de la fiscalización.

Por otra parte, se sugiere que también quede reflejada la proporción que las quejas presentadas relacionadas con la cita previa en 2021 y 2022 (958 y 1.120, respectivamente, según el cuadro 14 de la página 48) supone sobre el total de volumen de citas previas atendidas (5.190.995 y 5.332.171 en 2021 y 2022, respectivamente, cuadro 13 de la página 47) que representan un porcentaje ínfimo, concretamente, el 0,0185 % y el 0,0210 %, respectivamente.

Aunque no corresponde al ámbito temporal de la fiscalización (01/01/2020 al 31/12/2022) y al igual que se ha hecho con las quejas ante el Consejo para la Defensa del Contribuyente que incluyen también las presentadas en 2019, se considera que debería hacerse una mención al Protocolo sobre atención y acceso del público a los edificios de la AEAT, en vigor desde el 03/04/2023, donde se contemplan excepciones a la obligación de cita para la atención a los mayores de 65 años, personas afectadas por la brecha digital o que aleguen razones de urgencia, así como el acceso a los servicios de registro, presentación de quejas y/o sugerencias, obtención de cartas de pago, recepción de notificaciones y obtención NIF por personas físicas.

Es decir, con estas excepciones queda acreditado que aquellos contribuyentes en los que concurren determinadas circunstancias subjetivas u objetivas pueden acceder a los servicios de la Agencia Tributaria sin cita, si bien, en estos casos, debe compaginarse con la atención de aquellos ciudadanos que han solicitado una cita para un día y una hora determinada y que tienen una expectativa de recibir el mejor servicio posible por parte de la Agencia Tributaria.

Ello ha determinado que, en el año 2023, de un total de 7.220.143 atendidos, 1.540.100 no contaban con cita, lo que representa un 21 % del total de atenciones realizadas.

Dado el importante esfuerzo que conlleva para la Agencia Tributaria atender a esta demanda que no ha concertado cita y compaginarla con la atención de los contribuyentes que sí disponen de ella, con el objetivo siempre de prestar el

mejor servicio posible al ciudadano, se considera que debería incluirse en el anteproyecto de Informe la existencia del Protocolo, en cuanto podría considerarse una buena práctica que pueda extenderse a otros departamentos u organismos y refleja la realidad de la Agencia Tributaria.

Por otra parte, señala el Tribunal de Cuentas lo siguiente (página 51):

“Los principales resultados obtenidos del análisis fueron los siguientes:

[...]

- No se observó relación directa entre el tamaño de la oficina, en términos de número de empleados, y el número de citas atendidas. Como ejemplo, la oficina con mayor número de empleados (368) atendió el 6 % del total de citas de 2022, mientras que otra con 126 empleados atendió el 15 % del total de citas.”

Al respecto, debe aclararse que en las oficinas de mayor tamaño suele existir un menor porcentaje de personal dedicado a labores de información y asistencia presencial, frente al personal dedicado a labores de tramitación de expedientes. Por el contrario, en las oficinas de menor tamaño, más cercanas al ciudadano, se concentra un mayor porcentaje de personal dedicado a tareas de información y asistencia. Por lo tanto, no constituye una anomalía, sino el resultado esperado, que una oficina con mayor número de empleados atienda relativamente menos citas que otra más pequeña.

En relación con la atención telefónica, el Tribunal de Cuentas considera lo siguiente (página 53):

“II.5.2. Atención telefónica

[...]

La evolución generalizada en la valoración por los ciudadanos de la atención recibida en las llamadas telefónicas atendidas en el área de Recaudación, es muy favorable, pasando de una puntuación de 6,88 sobre 10 de promedio en 2020 a un 8,01 en 2022. En la mayor parte de las delegaciones especiales se alcanzó en este ejercicio una puntuación superior a 7,5. No constan indicadores de calidad de este tipo respecto de las llamadas telefónicas atendidas por el resto de áreas.”

En lo que respecta a la última afirmación, se informa de que la implantación del nuevo modelo de información y asistencia en 2024 (al que el propio anteproyecto de Informe hace referencia en el sexto párrafo de la página 53) va acompañada de la extensión de este indicador de calidad, como indicador de objetivos, para todas las áreas.

SEGUNDO.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Presupuestos necesarios para el teletrabajo

En relación con la digitalización y los recursos informáticos, el Tribunal de Cuentas efectúa la siguiente recomendación, número 1 (página 57):

“RECOMENDACIÓN N.º 1

El Tribunal de Cuentas recomienda a la AEAT finalizar a la mayor brevedad posible el proceso de sustitución de los equipos informáticos de sus empleados, según lo previsto en su proyecto de nuevo puesto de trabajo, a fin de progresar en la calidad de la prestación de sus servicios y dar cumplimiento a la exigencia del artículo 47 bis 4 del TREBEP.”

Al respecto, cabe señalar que la Agencia Tributaria está adoptando todas las medidas a su alcance que permite el marco presupuestario para cumplir con la exigencia del artículo 47 bis del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, proporcionando y manteniendo los medios tecnológicos necesarios.

Dichas medidas se extienden no sólo al personal que viene acogándose al trabajo a distancia, sino que va más allá, al proponerse sustituir la totalidad de los equipos tradicionales (con CPU de sobremesa) por ordenadores portátiles para materializar la idea del nuevo puesto de trabajo (NPT) y extender su aplicación a la totalidad del personal.

En este sentido, se han llevado a cabo las adquisiciones necesarias para alcanzar el citado objetivo. De los dos primeros suministros de NPT, que alcanzaron una cifra ligeramente superior a las 12.000 unidades, ya se han

repartido el 90 %. Tras la recepción de otras 16.000 unidades, se prevé la entrega a cada empleado de su NPT antes del 31 de diciembre de 2024.

En relación con el sistema de prevención de riesgos laborales, el Tribunal de Cuentas efectúa la siguiente recomendación, número 2 (página 58):

“RECOMENDACIÓN N.º 2

El Tribunal de Cuentas recomienda a la AEAT avanzar en la mejora de su sistema de prevención de riesgos laborales. En particular, se sugiere la exigencia a los teletrabajadores de la cumplimentación de un cuestionario detallado acerca de sus condiciones de trabajo y la realización de evaluaciones de riesgos.”

Al respecto, es preciso destacar que la Agencia Tributaria ha elaborado el cuestionario al que hace referencia el Tribunal de Cuentas, estando incluido en la futura aplicación informática de gestión del teletrabajo, que se utilizará para atender las futuras solicitudes, una vez esté regulado el teletrabajo.

Por otro lado, está previsto que, partiendo de los resultados que arrojen los precitados cuestionarios, se lleven a cabo las evaluaciones de riesgos por parte de un servicio de prevención ajeno especializado, de acuerdo con lo señalado en el artículo 16 del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, y el artículo 7 del Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado.

Adicionalmente, debe resaltarse que se ha incluido una pregunta sobre teletrabajo en los reconocimientos médicos, y con la colaboración del actual servicio de prevención ajena de la Agencia Tributaria, que está elaborando los informes epidemiológicos, se extraerán resultados de la anamnesis psicosocial (estrés percibido y apoyo social laboral) según si se teletrabaja (al menos dos días a la semana de media en los últimos tres meses) o no. Esto no es una evaluación de riesgos, pero se contempla en la vigilancia de la salud colectiva, lo que ya representa un avance en este campo.

Por otro lado, está previsto realizar en 2024 una evaluación de riesgos psicosociales de toda la Agencia Tributaria, y se contempla añadir como unidad de análisis el teletrabajo. De hecho, se ha adjudicado, publicándose en el Boletín Oficial del Estado de 19 de marzo de 2024, un contrato “con un Servicio de

Prevención Ajeno de una evaluación de riesgos psicosociales para el personal de la AEAT. Expediente: 23810114800” por un importe de 125.825,00 euros. Ello permitirá evaluar (aunque con las carencias de no tener todavía un modelo formalizado) los factores psicosociales de esta modalidad de trabajo a distancia. Se considera, no obstante, que esto es necesario, aunque no suficiente, y no exime de realizar la evaluación de riesgos de los puestos, por lo que se analizará la manera de poder llevarlo a cabo próximamente.

Adopción de las medidas necesarias para la adecuada prestación de servicios en régimen de teletrabajo

En relación con la determinación de los puestos de trabajo susceptibles de desempeño a distancia, el Tribunal de Cuentas efectúa la siguiente recomendación, número 3 (página 58):

“RECOMENDACIÓN N.º 3

Se recomienda a la AEAT realizar en todas las unidades un análisis puesto a puesto sobre su teletrabajabilidad, tanto desde el punto de vista organizativo (grado de digitalización, accesos y seguridad, autonomía, supervisión) como atendiendo a las funciones o actividades que realiza.”

Al respecto, cabe señalar que la Agencia Tributaria ha elaborado e informatizado, a tal efecto, un modelo para la determinación de los puestos de trabajo que son susceptibles de desempeñarse mediante teletrabajo, a través de un listado de chequeo, compuesto por cuatro ítems valorables de 1 a 5, y que establecerá su grado de teletrabajabilidad:

- a. Las tareas del puesto pueden desempeñarse mediante aplicaciones en red y/o procedimientos electrónicos, utilizando documentos digitales.
- b. Las tareas del puesto están estandarizadas y procedimentadas.
- c. La realización de las tareas del puesto hace innecesario el contacto interpersonal de carácter presencial entre miembros de la unidad.
- d. La organización de las tareas puede abordarse sin necesidad de alto grado de supervisión del responsable.

No obstante, el contenido de este modelo podría sufrir alguna variación, bien por considerar adecuada la misma, bien por la toma en consideración de una futura regulación del teletrabajo.

En este sentido, la Agencia Tributaria está preparada para llevar a cabo la realización en todas las unidades de un análisis puesto a puesto sobre su teletrabajabilidad si ello es necesario u oportuno, si bien se está a la espera de la regulación del teletrabajo, que deberá suponer la puesta en marcha de dos procesos negociadores sobre el grado en que los puestos de trabajo puedan desempeñarse mediante teletrabajo; por un lado, en el seno de la Mesa General de Negociación de la Administración del Estado y, por otro, en la Mesa Delegada de la Agencia Tributaria.

Por otro lado, puede destacarse que en los trabajos preparatorios para disponer de una convocatoria permanente de teletrabajo reglado e híbrido ya se han identificado diferentes listados de puestos por cada Departamento funcional que, en atención a sus funciones, han sido clasificados como teletrabajables o no teletrabajables y una serie de puestos de deberán ser analizados caso a caso – en lo que a su teletrabajabilidad se refiere– en el momento en el que su titular solicite teletrabajar, para analizarlo junto a las circunstancias particulares que rodeen dicho puesto (ubicación, situación de la unidad concreta en la que se incardina, etc.). No puede obviarse el elevado número de empleados de la Agencia Tributaria, lo que obliga a precisar de un plazo temporal elevado para poder llevar a cabo este tipo de análisis.

El Tribunal de Cuentas manifiesta en su anteproyecto de Informe que considera adecuado, en general, el sistema establecido desde 2020 de solicitud y autorización. Recoge, no obstante, en la conclusión 16, que “se han detectado autorizaciones de teletrabajo a empleados cuyos puestos de trabajo exigen realizar en alguna medida funciones que requieren presencialidad, tales como registro o atención a la ciudadanía”.

A este respecto, la Resolución de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de 4 de octubre de 2022, por la que se aprueba el plan de trabajo a distancia en el marco del plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la Administración General del Estado y las entidades del sector público institucional estatal, prevé, en su apartado primero, lo siguiente

“Sin perjuicio de lo anterior (esto es, la relación de funciones no teletrabajables), se podrá autorizar de forma extraordinaria el trabajo a

distancia en estos casos, cuando el puesto lleve aparejada la realización de algunas funciones que puedan desempeñarse de forma no presencial, asegurándose, en todo caso, la cobertura de las necesidades organizativas. En estos casos, la autorización del trabajo a distancia ajustará los días de trabajo en esta modalidad a los que sean necesarios para asegurar el cumplimiento íntegro de las funciones que correspondan al puesto, garantizándose la unidad de criterio mediante la coordinación conjunta del Departamento de Recursos Humanos y el Servicio de Gestión Económica.”

Existen, por tanto, puestos que pueden incluir entre sus funciones algunas presenciales y otras teletrabajables, lo que puede permitir autorizar el trabajo a distancia, máxime pudiendo establecerse sistemas de turnos, como puede suceder perfectamente en puestos de registro y atención a la ciudadanía.

En relación con las evaluaciones de teletrabajo, el Tribunal de Cuentas efectúa la siguiente recomendación, número 4 (página 59):

“RECOMENDACIÓN N.º 4

Se recomienda a la AEAT continuar trabajando en la calidad del sistema de evaluación del rendimiento en teletrabajo, especialmente para asegurar la evaluación de todos los teletrabajadores, definir indicadores de rendimiento y establecer las consecuencias derivadas de las valoraciones. Se recomienda asimismo homologar para todas las oficinas los posibles controles adicionales a realizar.”

Al respecto, debe destacarse que, durante los trabajos de fiscalización, la Agencia Tributaria estaba en plena fase de desarrollo de una nueva herramienta informática para efectuar un seguimiento de la actividad del personal acogido a la modalidad de prestación a distancia o, en el futuro, al teletrabajo reglado.

En relación con la planificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento

En relación con el cumplimiento de objetivos, el Tribunal de Cuentas efectúa la siguiente recomendación, número 5 (página 60):

“RECOMENDACIÓN N.º 5

Se recomienda avanzar en la definición de los indicadores relativos a la asistencia al contribuyente, especialmente en los referidos a la calidad de la atención, a fin de posibilitar la adopción de las medidas oportunas en función de los resultados obtenidos”.

Al respecto, cabe señalar que, además de la extensión del indicador de la valoración del contribuyente en la atención telefónica a todas las áreas, el Plan de Objetivos para el ejercicio 2024 incluye otros indicadores de la calidad del servicio prestado, como el porcentaje de llamadas atendidas, el tiempo de disponibilidad de las citas, tanto en atención telefónica como presencial, el tiempo medio de espera en la atención presencial, así como indicadores en relación con la calidad de las herramientas virtuales: el porcentaje de respuestas satisfactorias proporcionadas por los asistentes virtuales, el tiempo medio de respuesta a las consultas tramitadas a través de la herramienta Informa+, el porcentaje de uso por los contribuyentes de los programas web de ayuda para la presentación de declaraciones o de la realización de pagos o solicitud de aplazamientos por medios electrónicos.

En relación con los sistemas de evaluación del desempeño, el Tribunal de Cuentas efectúa la siguiente recomendación, número 6 (página 60):

“RECOMENDACIÓN N.º 6

Se recomienda a la AEAT avanzar en la definición de planes o programas de trabajo que establezcan objetivos específicos por unidades o áreas y posibiliten un adecuado control de su cumplimiento, a fin de compensar el debilitamiento de los mecanismos de supervisión que provoca el teletrabajo.”

Al respecto, cabe señalar que ya se han iniciado determinados trabajos en la línea requerida. A finales del año 2022, un Grupo de Trabajo nombrado por la Dirección General llevó a cabo una serie de reuniones e informes encaminados hacia esa dirección de una evaluación del desempeño homogénea. Los trabajos deben proseguir, y así se está haciendo dentro del marco creado por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, en su título III, relativo a la evaluación del desempeño y

carrera profesional, del libro segundo sobre medidas legislativas urgentes en materia de función pública, posterior en el tiempo al alcance del trabajo del Tribunal de Cuentas. No obstante, la complejidad de la materia supone que el Real Decreto-ley 6/2023 requiera en su artículo 120 de un previo marco de planificación estratégica y, además, establece que “Las evaluaciones realizadas mediante dicho modelo [una vez validado el mismo por la Comisión de Coordinación de la Evaluación del Desempeño] no tendrán consecuencias en las dos primeras anualidades tras su implementación”.

Atención al contribuyente

En relación con la atención al contribuyente, el Tribunal de Cuentas considera lo siguiente (página 61):

“32. La caída de la atención presencial tiene una explicación evidente en el ejercicio 2020 a consecuencia de la pandemia. Para el conjunto del periodo hay que considerar también, en alguna medida, el efecto provocado por la constante digitalización de los procedimientos de la AEAT, en cuya utilización se ha constatado una tendencia al alza (apartado II.5.1).”

Al respecto, parece que la conclusión minimiza la duración y trascendencia de los efectos de la pandemia, no circunscritos al ejercicio 2020, con sucesivas prórrogas del estado de alarma, la última con duración “hasta las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021” (Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre), con numerosas medidas sanitarias y restricciones que limitaban el acceso a instalaciones durante 2022, hasta que se publica la Orden SND/726/2023, de 4 de julio, por la que publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de julio de 2023, por el que se declara la finalización de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

Durante el periodo de tiempo comprendido entre los años 2020 y 2023, la pandemia ha limitado, condicionado y determinado, sustancialmente, la asistencia presencial a todo tipo de instalaciones.

Asimismo, la conclusión también parece minimizar el que viene siendo, desde hace décadas, el principal canal de comunicación de la Agencia Tributaria con los contribuyentes, su sede electrónica, utilizado por los usuarios de forma masiva y creciente, y no solo en estos últimos años. En el apartado II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN, subapartado II.1.3. Digitalización de

procedimientos y suficiencia de recursos informáticos (página 20), se hace la siguiente consideración:

“La comunicación de la AEAT con los contribuyentes y con el resto de administraciones públicas tiene lugar preferentemente por medio de su sede electrónica, en la que, según informa la Agencia, hay disponibles más de tres mil trámites. El número de actuaciones que necesariamente requiere la presencia física del contribuyente es, en consecuencia, residual [...]”

En el cuerpo del anteproyecto de Informe elaborado por el Tribunal de Cuentas no se ilustra con ningún gráfico la importante dimensión de la sede electrónica, principal canal de comunicación de la Agencia Tributaria con los contribuyentes, por el que les facilita servicios de información y de trámites. En el anexo 7 del anteproyecto de Informe se recoge:

ANEXO 7**EVOLUCIÓN DEL EMPLEO DE LOS SERVICIOS TELEMÁTICOS AEAT**

	2019	2020	2021	2022	% Variación 2022-2019
Operaciones pasarela pago	5.448.865	6.632.367	8.792.136	10.595.977	94
Solicitudes aplazamiento medios electrónicos	1.622.468	2.546.127	2.038.568	2.114.803	30
Solicitudes no presencial de Certificados	7.343.979	9.278.382	9.699.098	9.479.079	29
Presentación de registros no presenciales (Recaudación)	918.572	1.043.057	1.255.718	1.116.656	22
Presentación telemática domiciliaciones de pago	25.960.817	25.692.199	27.430.202	29.942.619	15
Acreditaciones en CL@VE	343.977	443.541	474.971	917.065	167
Acreditaciones en FNMT (personas físicas)	537.297	560.775	1.011.211	1.060.951	97
Visitas a portales web de la AEAT	2.119.239.840	2.818.971.780	2.938.464.520	3.402.687.190	61

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos AEAT.

Además, en las Memorias anuales de la Agencia Tributaria se muestra la gran evolución de las visitas. En concreto, en la última Memoria publicada¹ se observa la evolución desde 1.527.421.540 en el año 2015 a 3.402.687.190 en el año 2022

¹ Puede consultarse en la sede electrónica de la Agencia Tributaria:

<https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/informacion-institucional/memorias/memoria-2022/anexo-cuadros-graficos/grafico-n-19-evolucion-visitas-web.html>



(un incremento de más de 1.875 millones de visitas. las visitas se han más que duplicado en solo 8 años).

Gráfico nº 19. Evolución de las visitas a los portales web



En este incremento exponencial destacan los que resultan significativamente superiores:

- El incremento desde 2.119.239.840 en 2019 a 2.818.971.780 en 2020 (casi 700 millones de incremento, un crecimiento superior al 33 % en un año).
- El incremento desde 2.938.464.520 en 2021 a 3.402.687.190 en 2022 (casi 465 millones de incremento, un crecimiento superior al 15 % en un año).

Este incremento se concreta, en particular, en servicios tan importantes como Renta WEB (programa de ayuda en Internet para la presentación de la declaración de renta):

2019	2020	2021	2022
------	------	------	------

Declaraciones presentadas con Renta WEB	15.767.33 9	16.193.10 3	16.741.38 8	17.061.33 9
--	----------------	----------------	----------------	----------------

En 2020, con un elevado incremento de casi 700 millones, la Agencia Tributaria facilitó servicios de atención, de información y de trámites, a través de su sede electrónica, a un nivel muy por encima del año anterior, por lo que convendría matizar la siguiente conclusión a la que se llega en el anteproyecto de Informe elaborado por el Tribunal de Cuentas:

“30. En el período 2019-2022 se produjo en la AEAT un descenso muy notable del número total de servicios de atención a la ciudadanía, con una pérdida cercana a 4,9 millones en el último ejercicio respecto de 2019 (28 %). La reducción fue especialmente significativa en los servicios de atención presencial (46 %), que quedó muy lejos de compensarse con los leves incrementos de la atención telefónica y digital (apartado II.5).”

Desde 2020, con los efectos de la pandemia, la sede electrónica de la Agencia Tributaria se utiliza aún con mayor intensidad, siendo el canal con mayor capacidad y menor limitación, siendo éste el factor fundamental de la caída de la atención presencial, ya que se ha producido un cambio provocado por la pandemia que ha supuesto que más contribuyentes hayan utilizado los servicios digitales en la sede electrónica y, a partir de ahí, se ha convertido en su canal preferente, no como concluye el Tribunal de Cuentas en el anteproyecto de Informe:

“33. Sin embargo, el factor que a juicio del Tribunal ha resultado decisivo en la caída en los servicios presenciales de atención en los últimos ejercicios analizados es el relativo a la exigencia, con carácter general, de solicitar cita previa para obtener atención. El sistema de cita previa aporta ventajas tanto para la AEAT como para los ciudadanos; en el primer caso son relativas a la mejora de la organización del trabajo en la AEAT y en el segundo a la posibilidad de elección de la fecha y hora más conveniente para el ciudadano sin riesgo de esperas innecesarias en las oficinas. Sin embargo, el funcionamiento en la práctica del sistema muestra algunas disfuncionalidades derivadas de su carácter obligatorio (con la excepción del acceso al registro) y de las dificultades para obtener la cita, que han provocado el mencionado descenso de la atención presencial y el alargamiento de los tiempos de espera (apartado II.5.1).”

Además, la caída de la atención presencial desde 2020 no puede deberse a la existencia de un sistema de cita previa ya generalizado desde 2014. Como señala el Consejo para la Defensa del Contribuyente en su “Informe sobre el funcionamiento del sistema de cita previa en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y propuestas para su mejora”² (página 7):

“Desde un punto de vista histórico, el establecimiento de un sistema de cita previa no constituye una novedad, sino que se trata de una pauta consolidada y tradicional de la AEAT. Por ello, merece la pena, como paso previo a la exposición de sus resultados, relatar cómo se ha desarrollado en el tiempo la implantación del sistema de cita previa, así como realizar una descripción del mismo en su configuración actual.

Cabe destacar su establecimiento en el marco de los servicios de ayuda para la confección de la declaración de la Renta. Debe recordarse que, en los primeros años, para confeccionar una declaración, era necesario madrugar, hacer colas interminables sin seguridad de ser atendido, coger número, o bien llamar a un número teléfono diferente según la provincia de atención para obtener cita previa. Dicha situación no era satisfactoria, por lo que en 1997 se crea el servicio telefónico de cita previa para confeccionar las declaraciones de Renta en las oficinas, prestado desde plataformas telefónicas de gestión externa y centralizadamente a través de un único número de teléfono 901 22 33 44

Posteriormente, con el objetivo de mejorar la atención al contribuyente, evitando esperas innecesarias, en el marco del Plan Estratégico de la Agencia Estatal de Administración Tributaria 2013-2015, se incluyó como medida el establecimiento de una cita previa general que permitiese que todos los servicios de la Administración se pudieran prestar mediante dicho sistema.

El uso de este sistema de cita previa se inició en el año 2013 con una experiencia piloto que comprendió varios servicios. Siendo positivos los resultados iniciales, en 2014 se desarrollaron nuevas pruebas piloto, pero ya de un nuevo sistema de cita previa generalizada, cuyo proceso de

² El informe puede consultarse en el sitio web del Ministerio de Hacienda:
<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabSEHacienda/CDC/Propuestas%20e%20informes/Informe-cita-previa.pdf>

implantación definitiva se estableció en enero de 2015, ampliando el catálogo de servicios y fijando criterios homogéneos de actuación.”

Las limitaciones impuestas de aforo en edificios por la pandemia han limitado la disponibilidad de cita, impidiendo el acceso a edificios de un número superior al permitido en el periodo comprendido entre los años 2020 y 2022. La pandemia ha condicionado y determinado, sustancialmente, la asistencia presencial a todo tipo de instalaciones, ocasionando unos mayores tiempos desde que los ciudadanos intentan pedir cita hasta que lo consiguen, generando numerosos reintentos para conseguirlo y, con ello, saturación en los servicios, siendo éste el motivo fundamental.

“34. En 2019 el porcentaje de servicios presenciales prestados sin cita previa suponía el 38% del total de servicios presenciales, reduciéndose hasta el 12% en 2022. Por otra parte, los servicios presenciales sin cita previa se redujeron drásticamente en este año respecto de los prestados en 2019 (un 83%), mientras que los servicios con cita previa disminuyeron en un porcentaje significativamente inferior (23%) (apartado 2.5.1).

35. En relación con de los tiempos de espera se observó que en 2019 el porcentaje de citas que tardan entre 1 y 3 días en ser atendidas era el 43 %, descendiendo hasta el 36 % en 2022 e incrementándose consiguientemente los tramos de espera más largos. No se considera en estos datos los plazos que transcurren desde que el ciudadano intenta pedir cita hasta que lo consigue, que están afectados por las dificultades para conectar con los servicios de cita previa, y por el llamado “cierre de citas”, que impide obtener una cuando no hay disponibilidad en un periodo determinado (apartado II.5.1).

36. El número de quejas presentadas ante el Consejo de Defensa del Contribuyente relacionadas con asuntos relativos a la cita previa en la AEAT aumentó en el periodo 2019-2022. Sobre una muestra se detectó que el principal motivo de queja eran las dificultades para contactar: no cogen el teléfono, se saturan las líneas o se corta sin atender la llamada (apartado II.5.1).”

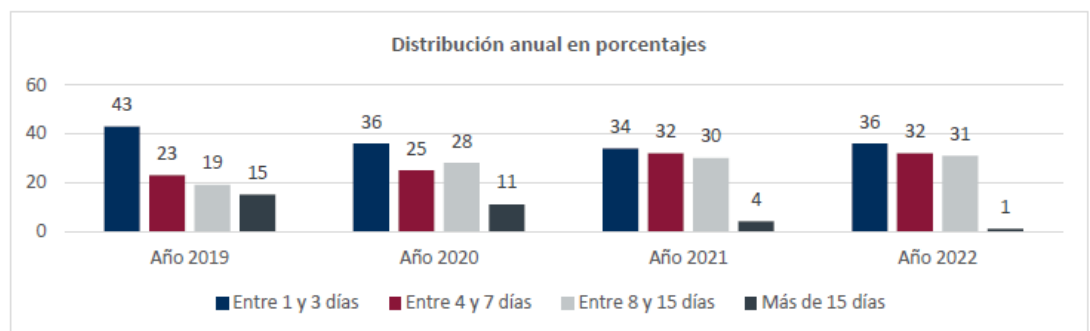
Según el citado apartado II.5.1:

“II.5.1. Atención presencial

[...]

El análisis de la información facilitada por la AEAT sobre los tiempos de espera transcurridos desde que da una cita hasta el día fijado para la misma en el periodo 2019-2022, ha puesto de relieve un empeoramiento de la situación, disminuyendo los porcentajes de las citas que tardan entre uno y tres días en ser atendidas (pasa del 43 % en 2019 al 36 % en 2022). Se exponen gráficamente los resultados obtenidos.

GRÁFICO N.º 5 TIEMPO DE ESPERA PARA ATENCIÓN CON CITA PREVIA



Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos AEAT.

[...].”

A la vista de estos mismos datos, cabe observar la línea de mejora en los últimos años, con la progresiva vuelta a la normalidad:

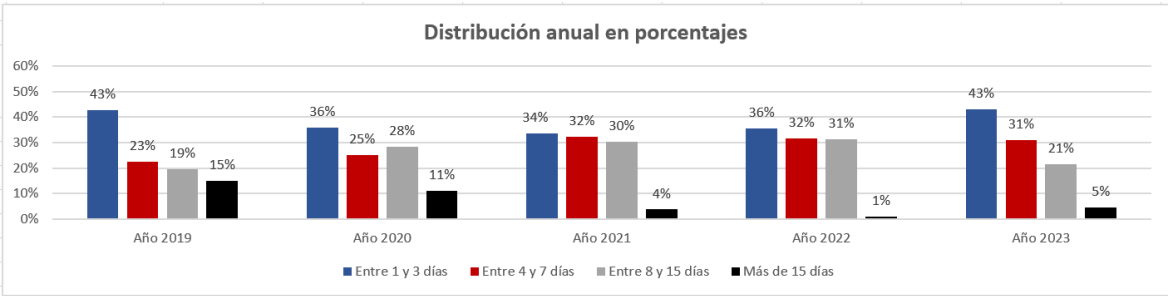
- En 2022, respecto de 2021, aumenta el porcentaje de las citas que solo tardan entre uno y tres días en ser atendidas (incrementándose del 34 % en 2021 al 36 % en 2022).
- En 2022, solo un residual 1 % tarda más de 15 días. Es el porcentaje más bajo de toda la serie, pudiendo verse su paulatino descenso (pasa del 15 % en 2019 al 1 % en 2022, en escasos tres años, además, afectados por pandemia). Se trata, fundamentalmente, de servicios residuales, que no tienen una demanda generalizada, o de peticiones de cita realizadas en periodos con festividades (por lo que puede existir algún día más de lapso temporal entre que se solicita la cita hasta el día de la misma, ya que la



diferencia se calcula entre la fecha de solicitud y el día de la cita en días naturales, incluyendo sábados, domingos y festivos).

Esta tendencia de mejora se confirma en 2023, con la progresiva vuelta a la normalidad:

GRÁFICO: DÍAS TRANSCURRIDOS DESDE LA SOLICITUD DE CITA



- En 2023 aumenta el porcentaje de las citas que solo tardan entre uno y tres días en ser atendidas (se sitúa en el 43 %).
- En 2023 el porcentaje de las citas que tardan entre cuatro y siete días en ser atendidas se mantiene más alto que al inicio de la serie (es el 31%, muy superior al 23 % de 2019).
- En 2023 el porcentaje de las citas que se atienden en menos de siete días es de casi el 75 %, el más alto de toda la serie (frente al 66 % de 2019).

También se confirma en 2023 el incremento de la atención presencial en oficinas sin cita, con la progresiva vuelta a la normalidad:

CUADRO: SERVICIOS PRESENCIALES CON Y SIN CITA PREVIA

	2019		2020		2021		2022		2023	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Con cita previa	6.922.200	62%	3.970.856	82%	5.190.995	95%	5.305.171	88%	5.680.043	79%
Sin cita previa	4.250.060	38%	882.235	18%	278.806	5%	752.677	12%	1.540.100	21%

Además, en el marco de las medidas que está adoptando la Agencia Tributaria para mejorar los servicios de información y asistencia, desde el mes de febrero de 2024 se ha implementado la posibilidad de concertar cita telefónica inmediata

en determinados servicios de cita, es decir, cuando el contribuyente accede a la sede electrónica para concertar cita para esos servicios, puede ser atendido en el día y a la hora concertada por el mismo. La previsión es que dicha mejora se implemente en el resto de servicios de cita para que el contribuyente pueda ser atendido telefónicamente en el día.

CUADRO: SERVICIOS TELEFÓNICOS CON ATENCIÓN INMEDIATA

Área	Servicios	Total cita inmediata 2024
Gestión	036/037. IAE. NIF. CAMBIO DE DOMICILIO	393
Gestión	CERTIFICADOS TRIBUTARIOS	626
Resto servicios	Información general	39
Gestión	Información IRPF	1
Gestión	Impuesto sobre la Renta de No Residentes	242
Resto servicios	Otros servicios	37
Recaudación	Pagos desde el extranjero	2
Resto servicios	Registro en CI@VE	492
Gestión	Servicio de información IVA no establecidos	2
Total		1.834

Continúa en sus conclusiones sobre la atención al contribuyente el Tribunal de Cuentas señalado lo siguiente (página 63):

“39. En relación con la atención telefónica destacan dos buenas prácticas del servicio de Recaudación: utiliza un sistema de cálculo para determinar el número de trabajadores necesarios y su distribución y dispone de un mecanismo de valoración de la calidad del servicio. En 2021 la AEAT puso en marcha las Oficinas de asistencia Digital Integral, con servicios de chats en las áreas de Gestión y de Aduanas, de consultas tributarias personalizadas y de videoasistencia. En el área de Inspección, se implantó en 2020 el servicio de videollamadas para la tramitación de diligencias y actas (apartados II.5.2 y 2.5.3).”

En los referidos apartados II.5.2 y 2.5.3, se señala lo siguiente:



“II.5.2. Atención telefónica

En el periodo fiscalizado la AEAT disponía de los siguientes canales de atención telefónica: Servicio de Información Tributaria Básica (ITB), Centro de Atención Telefónica (CAT), Oficina Telefónica de Asistencia al Contribuyente (OTAC), y REC@T, este último exclusivo del área de Recaudación. Los servicios CAT y REC@T se prestaban por la propia Agencia mientras que ITB y OTAC estaban externalizados³⁶. En el área de Aduanas e Impuestos Especiales se dispone de datos desde 2021, una vez puesto en marcha el servicio de Asistencia Digital Integral.

En 2022 se atendieron en total 6.381.878 citas telefónicas, un 2 % más que en 2019. Según resulta de los datos que se exponen a continuación, el aumento de citas se produce únicamente en el área de Recaudación, que incrementa sus citas telefónicas en el periodo, un 142,23 % (430.071 llamadas más). En el área de Gestión, por el contrario, se atendieron en 2022, 309.380 llamadas menos que en 2019 (un 5,20 %).

CUADRO N.º 17 ATENCIÓN TELEFÓNICA POR ÁREAS Y CANALES

	2019	2020	2021	2022
Recaudación (CAT y REC@T)	302.370	407.946	655.642	732.441
Gestión (ITB)	4.728.596	6.224.853	5.525.396	5.644.448
Gestión (CAT y OTAC)	1.225.232	1.084.928	346.376	-
Resto de áreas	-	-	1.591	4.989
Total	6.256.198	7.717.727	6.529.005	6.381.878

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas a partir de datos AEAT.

REC@T es un servicio de carácter nacional que se presta por empleados de la AEAT. Los operadores atienden las llamadas con independencia de la localización de las personas que reciben el servicio [...].

La evolución generalizada en la valoración por los ciudadanos de la atención recibida en las llamadas telefónicas atendidas en el área de Recaudación, es muy favorable, pasando de una puntuación de 6,88 sobre 10 de promedio en 2020 a un 8,01 en 2022. En la mayor parte de las delegaciones especiales se alcanzó en este ejercicio una puntuación superior a 7,5. No constan indicadores de calidad de este tipo respecto de las llamadas telefónicas atendidas por el resto de áreas.”

Al respecto, es preciso puntualizar que esta redacción resulta errónea por los siguientes motivos:

1. Únicamente los servicios de Gestión Oficina Telefónica de Asistencia al Contribuyente (OTAC) son con cita previa. El resto de servicios informados en el cuadro nº 17 son sin cita previa.
2. Por otro lado, la gran mayoría de los servicios telefónicos son de Gestión (Información Tributaria Básica, ITB), con millones de llamadas atendidas sin cita previa, servicio que incrementó significativamente su atención (1.496.257 más en 2020, respecto a 2019, es decir, más de un 31 % de incremento) en el inicio de la pandemia (sin suspender la atención en ningún momento).

Por otro lado, se indica que “Los servicios CAT y OTAC se extinguieron en 2022, una vez que las Oficinas de ADI se encontraron en pleno funcionamiento”. Esta redacción también resulta errónea por los siguientes motivos:

1. En relación con los servicios telefónicos prestados por el CAT (Gestión), cabe recordar que desde febrero del 2021 pasaron a prestarse en su totalidad por las Administraciones de asistencia Digital Integral (ADI).
2. En relación con los servicios prestados por la OTAC cabe informar que:
 - En 2019, la OTAC prestaba el servicio de confección y presentación de la declaración de renta por teléfono con cita previa.
 - En 2020 la OTAC continuó prestando este servicio. Además, como consecuencia del Covid-19, se inició en dicho año la prestación del servicio de confección y presentación de la declaración de renta por teléfono con cita previa con personal de las oficinas, denominándose “Plan Le Llamamos” (PLL).
 - En 2021 continuó prestándose el servicio exclusivamente con personal de las oficinas (“Plan Le Llamamos”, PLL).

De acuerdo con lo anterior, se deberían sumar al análisis efectuado en el cuadro nº 17 anterior los datos del “Plan Le Llamamos” de 2021 y de 2022: 1.240.654 y 1.307.079, respectivamente.



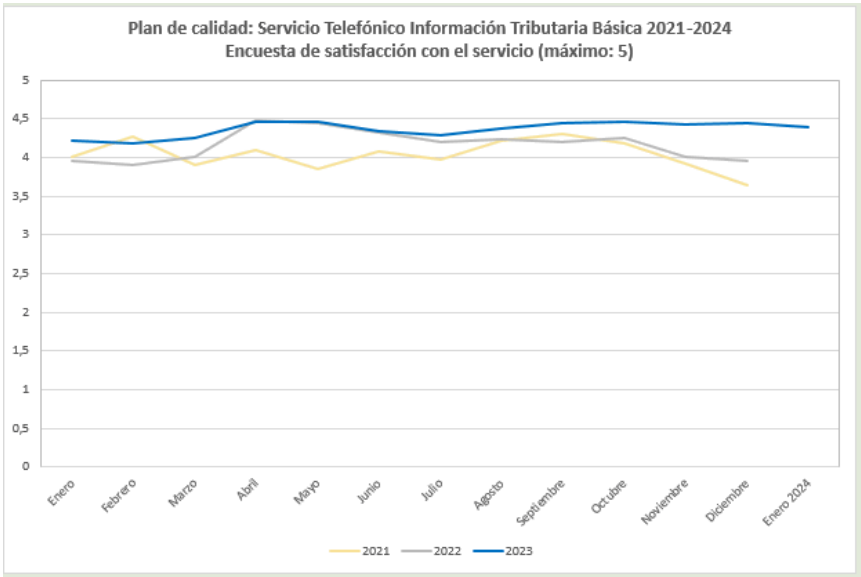
CUADRO: ATENCIÓN TELEFÓNICA POR ÁREAS Y CANALES

	2019	2020	2021	2022
Recaudación (CAT y REC@T)	302.370	407.946	655.642	732.441
Gestión (ITB)	4.728.596	6.224.853	5.525.396	5.644.448
Gestión (CAT, OTAC, PLL)	1.225.232	1.084.928	1.653.455	1.240.654
Resto de áreas	-	-	1.591	4.989
Total	6.256.198	7.717.727	7.836.084	7.622.532

Por tanto, en el área de Gestión, en 2022 se atendieron 931.274 llamadas más que en 2019 (lo que supone un incremento del 15,64 %).

En cuanto a la valoración de los servicios de Gestión Tributaria, cabe indicar lo siguiente:

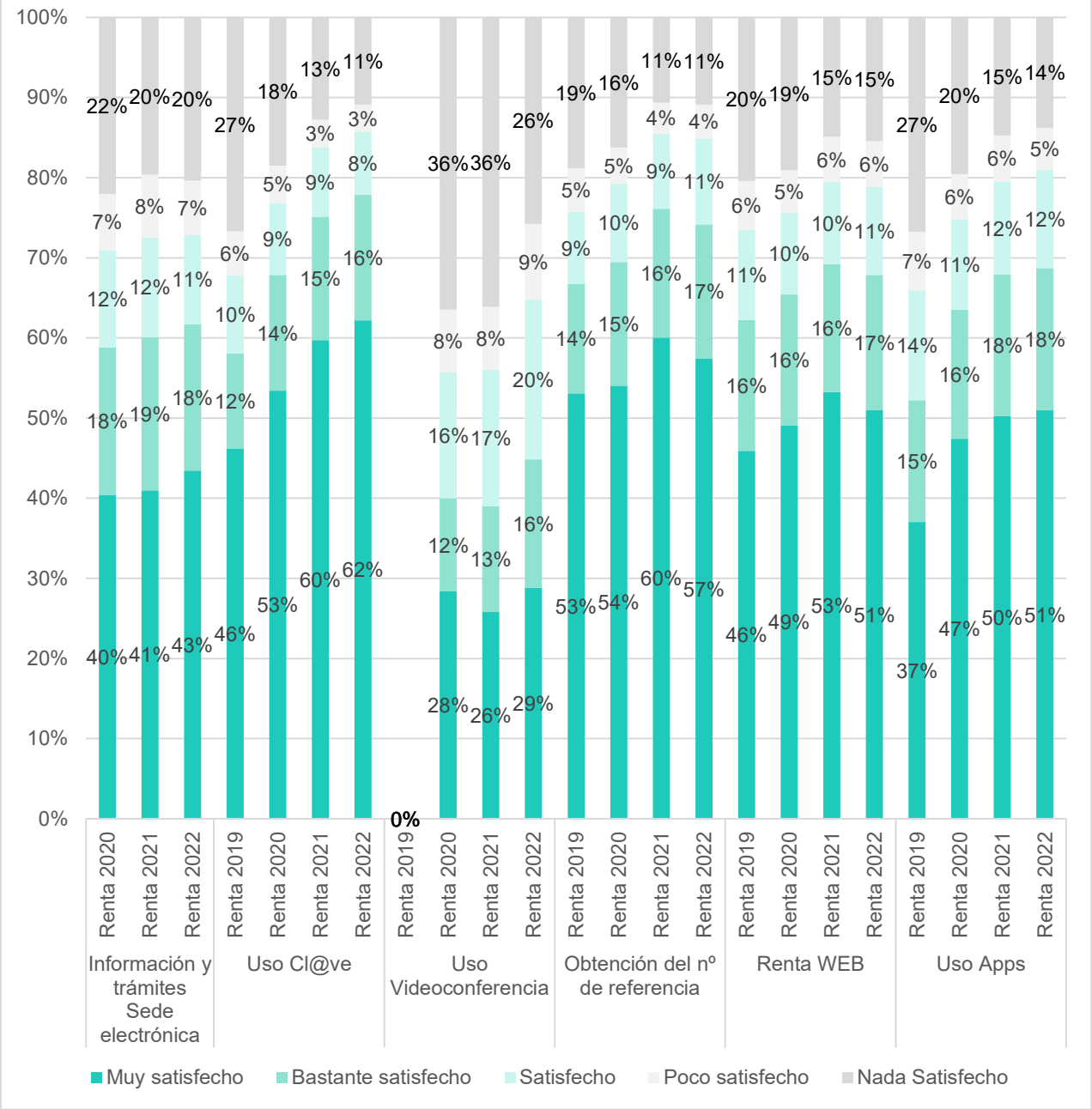
1. En el Servicio de Información Tributaria Básica (ITB) se llevan realizando actuaciones para conocer la valoración de los ciudadanos desde hace más de 10 años. Entre las actuaciones desarrolladas en el marco del Plan de Calidad definido para el Servicio, se efectúan encuestas (realizadas por IVR –respuesta de voz interactiva– con el fin de no interferir en la opinión) para conocer la satisfacción que manifiestan los usuarios, que se sitúa en una valoración superior al 4, cercana al máximo (5):

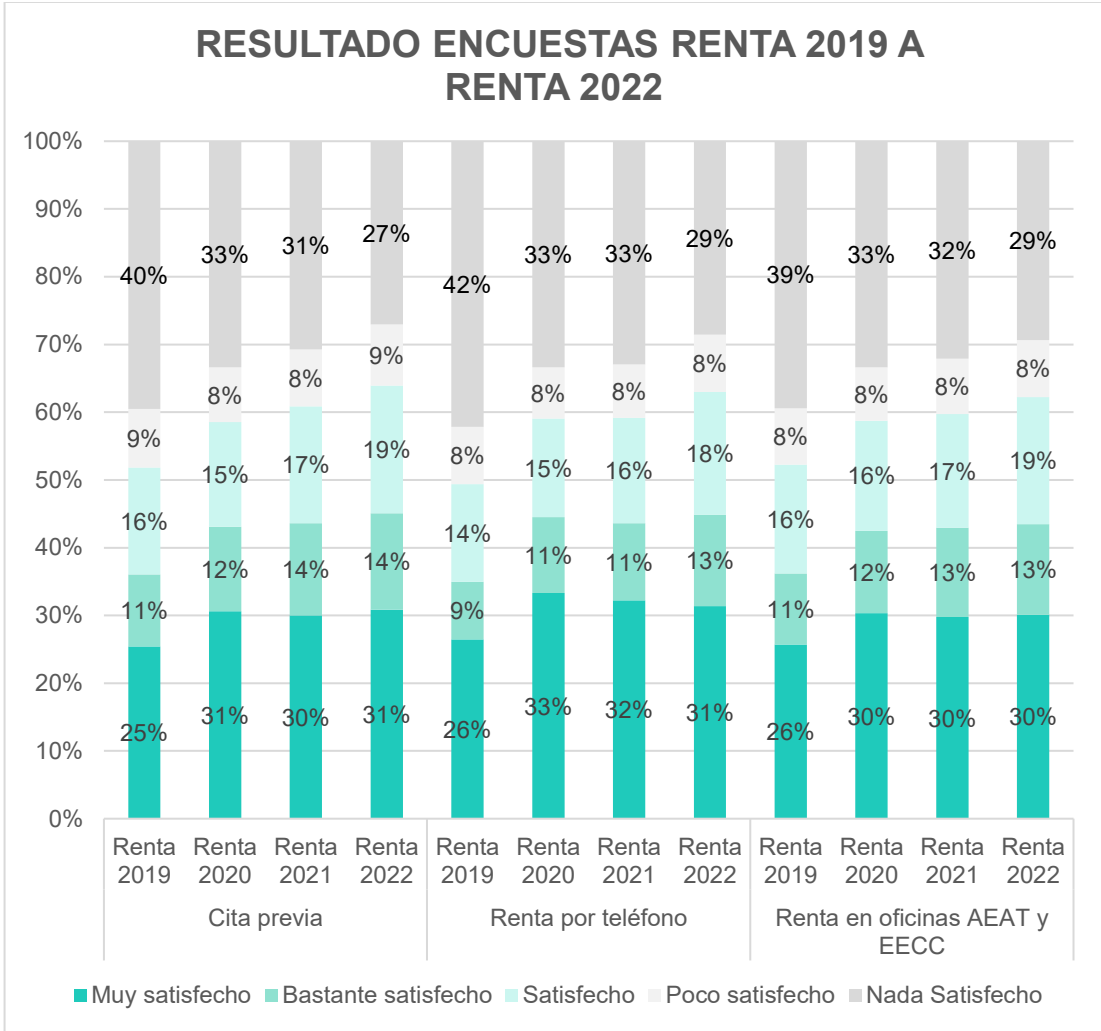


2. Además, las Memorias anuales de la Agencia Tributaria (fuente utilizada en el anteproyecto de Informe elaborado por el Tribunal de Cuentas para ofrecer otros datos) muestran la adecuada y creciente valoración de los servicios (entre ellos, información y trámites en sede electrónica, Cl@ve, nº de referencia, Renta WEB, cita previa, Renta por teléfono y en oficinas) del ámbito de Gestión por los contribuyentes; que manifiestan su grado de satisfacción, respondiendo a las encuestas realizadas a través de la sede electrónica de la Agencia Tributaria, con el siguiente detalle:



RESULTADO ENCUESTAS RENTA 2019 A RENTA 2022





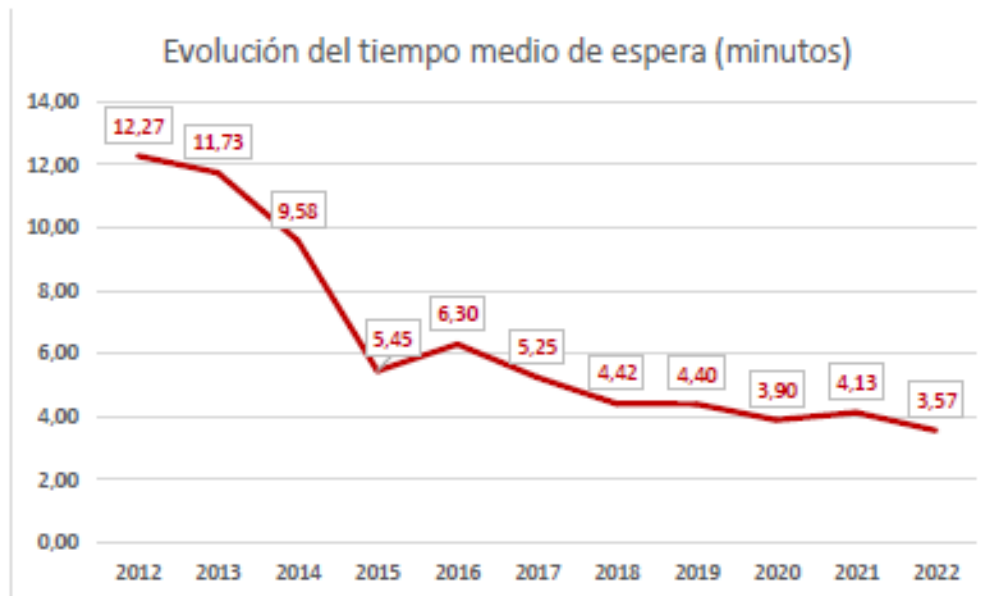
En relación con la atención digital, apartado II.5.3. (página 53), es preciso destacar que el número de chats atendidos por las ADI en 2022 en el ámbito de Gestión fue algo superior a lo señalado en el anteproyecto de Informe (91.929 chats), como se desprende de las aplicaciones informáticas de la Agencia Tributaria.

Adicionalmente, como señala el Consejo para la Defensa del Contribuyente en su “Informe sobre el funcionamiento del sistema de cita previa en la Agencia

Estatal de Administración Tributaria y propuestas para su mejora”³ (páginas 8 a 10):

“2.2.- Resultados del sistema de cita previa de la AEAT.

La cita previa se ha configurado como un servicio que beneficia a los contribuyentes, tal y como muestran los resultados que ofrecemos a continuación. La experiencia ha demostrado que con este sistema se organiza más eficientemente la atención al público, reduciéndose enormemente los tiempos de espera en las oficinas de la AEAT y manteniéndose, e incluso incrementándose, la calidad en la atención:



El tiempo medio de espera para ser atendido experimenta una drástica reducción con la implantación de la cita previa (recordemos que comienza con experiencias piloto en 2013 y 2014 y se implanta definitivamente en 2015), siendo el tiempo de espera actual (año 2022) de 3,57 minutos, frente a los 12,27 minutos del año 2012, en el que todavía no existía el sistema de cita previa.

³ El informe puede consultarse en el sitio web del Ministerio de Hacienda:
<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabSEHacienda/CDC/Propuestas%20e%20informes/Informe-cita-previa.pdf>

Esto supone que el contribuyente que hoy es atendido ahorra alrededor de ocho minutos y medio de espera en comparación con la misma atención que hubiese recibido antes de la implantación de la cita previa, lo que individualmente puede considerarse como un dato no relevante, pero en conjunto sí lo es, teniendo en cuenta que, habiendo atendido a más de 5 millones de contribuyentes en 2022, la reducción de los tiempos de espera ha representado en ese año un ahorro en torno a 700.000 horas.

Además, el tiempo medio de atención con cita es superior en casi dos minutos al tiempo de atención sin cita (8,38 minutos en 2022 frente a los 5,96 minutos en 2012), lo que evidencia que el establecimiento de un servicio de cita previa no va en detrimento de la calidad de los servicios de atención prestados al ciudadano; todo lo contrario, este sistema permite dedicar un mayor tiempo de atención.

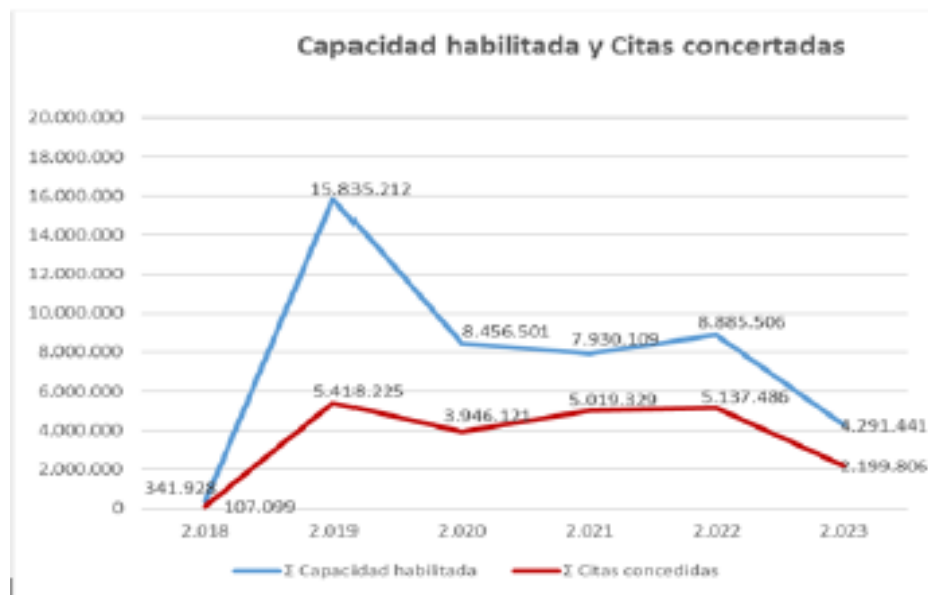


Los datos anteriores encuentran también explicación en el hecho de que el modelo de cita previa permite conocer el motivo de la visita del contribuyente. De esta forma, el contribuyente recibe una atención más ajustada a sus necesidades y la AEAT puede dimensionar adecuadamente sus servicios en función de los repuntes temporales que pueda prever en otras labores en cada una de las oficinas.

También conviene añadir que el sistema de cita previa permite que la atención se produzca de manera más tranquila, pues tanto el funcionario como el ciudadano evitan la presión del resto de personas de la sala que esperan ser atendidas, ya que las salas de espera están perfectamente

dimensionadas y la atención al público es homogénea durante toda la jornada.

Por otra parte, es de destacar que el volumen de citas ofrecidas por la AEAT a los contribuyentes es superior al volumen demandado por los mismos, medido este último en citas finalmente concertadas.



[...].”

Conforme a las consideraciones anteriores, el Tribunal de Cuentas recomienda en su anteproyecto de Informe lo siguiente (página 63):

“RECOMENDACIÓN N.º 7

Se recomienda a la AEAT avanzar en la mejora en su sistema de atención al contribuyente, particularmente en lo que afecta a la asistencia presencial. Si bien se estima conveniente mantener por razones de eficiencia el sistema de cita previa, debería eliminarse el carácter obligatorio general observado en el período examinado; se recomienda establecer excepciones a dicha obligatoriedad al menos en función de la urgencia de los trámites y de las condiciones personales de los contribuyentes, prestando especial atención a los colectivos vulnerables por edad, brecha digital u otros motivos. Se recomienda asimismo facilitar



el conocimiento por la ciudadanía de dichas excepciones mediante su publicación en la página web de la AEAT y adoptar las medidas necesarias para superar los problemas observados para la obtención de las citas. Por último, se sugiere abordar la planificación de los puestos de trabajo necesarios para la asistencia al contribuyente.”

En relación con estas recomendaciones, cabe señalar que se ha puesto de manifiesto que la existencia de un sistema de cita en la Agencia Tributaria no es el motivo de la reducción de la atención de cita durante la época de la pandemia.

Además, desde el año 2023 la Agencia Tributaria está adoptando una serie de medidas en el marco de la información y asistencia que dan cobertura a las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas y que implican una vuelta de forma progresiva al volumen de asistencia del periodo previo a la pandemia. En concreto:

- 1. Incremento del volumen de atención presencial sin cita en más de un 100 % respecto del ejercicio 2022:

CUADRO: SERVICIOS PRESENCIALES CON Y SIN CITA PREVIA

	2019		2020		2021		2022		2023	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Con cita previa	6.922.200	62%	3.970.856	82%	5.190.995	95%	5.305.171	88%	5.680.043	79%
Sin cita previa	4.250.060	38%	882.235	18%	278.806	5%	752.677	12%	1.540.100	21%

Este incremento está motivado, principalmente, por las medidas adoptadas en el marco del Protocolo sobre atención y acceso del público a los edificios de la AEAT de 24 de marzo de 2023, en el que:

- Se permite el acceso sin cita para los siguientes servicios: registro, presentación de quejas y/o sugerencias; obtención de cartas de pago; recepción de notificaciones; y obtención de NIF de personas físicas.
- Asimismo, de acuerdo con la Orden PCM/466/2022, se permitirá el acceso sin cita a los mayores de 65 años, a los que se procurará atender en el día, salvo que no resulte posible debido a la

configuración del servicio, en cuyo caso se les ofrecerá la primera cita disponible para poder ser atendidos. En este mismo sentido, a las personas afectadas por la brecha digital se les proporcionará una cita en el servicio que requieran, el primer día que se encuentre disponible.

- Se prevé que “excepcionalmente, se permitirá el acceso al edificio sin cita a aquellos contribuyentes que argumenten situaciones urgentes debiendo remitirles al mostrador o punto de información direccional para su valoración por parte de los empleados públicos”.
2. Implantación de la multicanalidad en los servicios de información y asistencia, potenciando el canal telefónico y digital en todos los servicios de cita de la Agencia Tributaria. De este modo, los servicios públicos pueden llegar a las zonas rurales en las mismas condiciones que al resto de contribuyentes que viven en las ciudades y, en ambos casos, sin costes de desplazamiento.

En la sede electrónica de la Agencia Tributaria se ponen a disposición de los contribuyentes herramientas de asistencia virtual que permiten a éstos obtener información las 24 horas de los 365 días del año, si bien este canal de atención es complementario al resto de servicios de información y asistencia que se ofrecen a los contribuyentes: presencial, telefónico, chat, solicitudes de información tributaria por escrito (Informa+), videoasistencia, etc.

El establecimiento de una Administración electrónica permite a los contribuyentes obtener servicios de información y asistencia para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias las 24 horas del día los 365 días del año sin ningún coste de desplazamiento.

Además, desde el mes de febrero de 2024 se ha implementado la posibilidad de concertar cita telefónica inmediata en determinados servicios de cita, es decir, que cuando el contribuyente accede a la sede de la Agencia Tributaria para concertar cita para esos servicios, puede ser atendido en el día y a la hora concertada por el mismo. La previsión es que dicha mejora se implemente en el resto de servicios de cita para que el contribuyente pueda ser atendido telefónicamente en el día.

CUADRO: SERVICIOS TELEFÓNICOS CON ATENCIÓN INMEDIATA

Área	Servicios	Total cita inmediata 2024
Gestión	036/037. IAE. NIF. Cambio de domicilio	393
Gestión	Certificados tributarios	626
Resto servicios	Información general	39
Gestión	Información impuesto sobre la renta	1
Gestión	No residentes	242
Resto servicios	Otros servicios	37
Recaudación	Pagos desde el extranjero	2
Resto servicios	Registro en Cl@ve	492
Gestión	Servicio de información IVA no establecidos	2
TOTAL		1.834

Por otra parte, la Agencia Tributaria ha publicado recientemente en su sede electrónica el catálogo de servicios⁴ de asistencia, en el que se informa acerca de los diferentes servicios de asistencia que presta la Agencia Tributaria y de los diferentes canales por los que el ciudadano puede acceder a los mismos. También está prevista la elaboración de carteles que informen de los servicios que la Agencia Tributaria ofrece sin cita.

La Agencia Tributaria ha mostrado la voluntad de que sus actuaciones de información y asistencia resulten accesibles para todos los colectivos, en particular el de las personas mayores o afectados por la brecha digital, impulsando acciones que les aseguren una información completa y actualizada con pleno respeto a sus derechos, así como la prestación del apoyo y asistencia precisos en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

⁴ Se puede consultar en la sede electrónica de la Agencia Tributaria:
https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/common/html/relacion_servicios/servicios.html

En el ámbito de algunos edificios de la Agencia Tributaria están a disposición de los contribuyentes los denominados "Puntos de Atención al Contribuyente" (PAC), que se ofrecen con la finalidad de cubrir posible falta de medios electrónicos en el hogar del contribuyente. Además, normalmente, si algún contribuyente necesita usar esos PAC y tiene dudas, puede obtener asistencia del personal de la Agencia Tributaria para solventarlas.

Adicionalmente, con el objeto de avanzar en esta línea se ha establecido un cauce de relación permanente con el colectivo de personas mayores de 65 años, a través de la firma, el 19 de diciembre de 2022, de un Protocolo General de Actuación con la Plataforma de Mayores y Pensionistas, que permite identificar y analizar los problemas específicos que las personas mayores pueden encontrarse en su relación con la Agencia Tributaria, así como proponer medidas y actuaciones que contribuyan a resolver los mismos.

Dentro de las medidas y actuaciones a desarrollar que favorecen la atención a las personas mayores están el mantenimiento de la atención presencial, el incremento de la comunicación de información y prestación de asistencia para la confección de declaraciones o el establecimiento de acuerdos con entidades locales que permiten la puesta en marcha de actuaciones dirigidas a la prestación de servicios de información y asistencia en su ámbito.

Transcurrido más de un año de la firma del Protocolo, el resultado hasta la fecha ha sido muy positivo, habiéndose desarrollado distintas acciones sobre la base del mismo. En concreto:

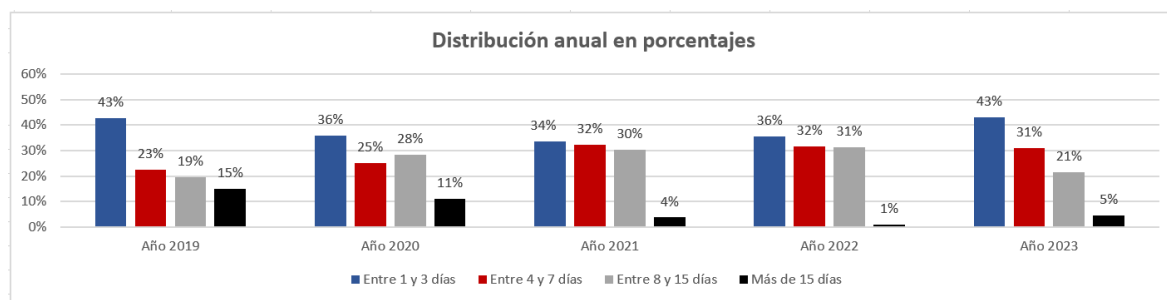
- Se ha mantenido la atención presencial a las personas mayores en las oficinas de la Agencia Tributaria, de modo que se les facilita el acceso a las oficinas sin necesidad de cita previa y, si la capacidad del servicio en cada momento lo permite, se les atiende en ese mismo momento. En otro caso, se les ofrecen las alternativas que más se adapten a sus necesidades.
- Durante 2024 se mantendrán las actuaciones desarrolladas, impulsando cualesquiera otras que permitan favorecer la información y asistencia a los mayores de 65 años.
- Durante la reunión celebrada el pasado 23 de noviembre de 2023 de la Comisión Mixta de Colaboración creada en virtud del Protocolo firmado, los representantes de la Agencia Tributaria explicaron todas las

actuaciones desarrolladas, señalándose desde la Plataforma de Mayores y Pensionistas la idoneidad de las mismas, e identificándose además en el curso de la reunión posibles líneas de avance.

En cuanto a la recomendación de adoptar las medidas necesarias para superar los problemas observados para la obtención de las citas, dicha cuestión ha sido analizada en el informe y se considera justificada por el informe del Consejo para la Defensa del Contribuyente.

En concreto, se destaca de nuevo el gráfico en el que se refleja la recuperación en 2023, con unos datos incluso mejores que en la época previa a la pandemia:

GRÁFICO: DIAS TRANSCURRIDOS DESDE LA SOLICITUD DE CITA



En 2023 el porcentaje de las citas que tardan entre 1 y 7 días en ser atendidas desde su solicitud es de casi el 75 %, el más alto de toda la serie (frente al 66 % de 2019), como se indicó con anterioridad.

Por último, se sugiere abordar la planificación de los puestos de trabajo necesarios para la asistencia al contribuyente. Para ello, la Agencia Tributaria ha establecido para este ejercicio un objetivo de disponibilidad de cita presencial en todas las oficinas y para determinados servicios de 3 días como máximo, y para la cita telefónica de 2 días como máximo.

5. Igualdad y teletrabajo

En relación con la igualdad y teletrabajo, el Tribunal de Cuentas efectúa la siguiente recomendación, número 8 (página 63):

“RECOMENDACIÓN N.º 8

Se recomienda a la AEAT profundizar en su política de promoción de la igualdad, favoreciendo la distribución equitativa entre géneros de los cuidados y del trabajo doméstico no remunerado y prestando atención a situaciones de especial vulnerabilidad.”

Al respecto, cabe señalar que la Agencia Tributaria acoge como principio transversal de sus actuaciones, pero muy especialmente en el caso concreto del teletrabajo, favorecer la conciliación de la vida profesional, personal y familiar de las personas teletrabajadoras, a través de la flexibilidad que posibilita, sin disminución de la dedicación y de la calidad del servicio. Todo ello, en definitiva, vinculado con el incremento de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y el fomento de la corresponsabilidad.

No cabiendo duda alguna de que este principio es acogido tanto por la Agencia Tributaria, como por el resto de la Administración General del Estado, su aplicación práctica o las medidas a adoptar deben ser sopesadas con mucho cuidado para que no tengan un efecto contrario al pretendido, siempre sin olvidar que se trata de una modalidad de desempeño voluntaria.

TERCERO.- OTRAS OBSERVACIONES

Se formulan las siguientes observaciones de carácter formal al contenido del anteproyecto de Informe:

1. Se sugiere sustituir las referencias al “Consejo **de** Defensa del Contribuyente” por su denominación oficial: “Consejo **para la** Defensa del Contribuyente”.
2. Se deben sustituir las referencias a las “**Oficinas** de asistencia Digital Integral”, por su denominación oficial “**Administraciones** de asistencia Digital Integral”. Asimismo, se menciona en el documento las “Oficinas de ADI” y en el listado de abreviatura aparece “ADI” como “Asistencia Digital Integral”. La denominación correcta es “Administración de asistencia Digital Integral”.



Lo que se traslada, a los efectos oportunos, en Madrid, a fecha de firma.

Jesús Gascón Catalán

Secretario de Estado de Hacienda
y Presidente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria

**EXCMO. SR. D. JOAN MAURI MAJÓS
CONSEJERO DEL DEPARTAMENTO SEGUNDO DE LAS ACTUACIONES DE
CARÁCTER ECONÓMICO Y DE CARÁCTER GENERAL DEL TRIBUNAL DE
CUENTAS**



TRIBUNAL DE CUENTAS

**ALEGACIONES FORMULADAS POR DÑA. INÉS MARÍA
BARDÓN RAFAEL, EXPRESIDENTA DE LA AGENCIA ESTATAL
DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**





EXCMO. SR. D. JOAN MAURI MAJÓS
Consejero del Departamento Segundo
de las actuaciones de carácter económico
y de carácter general del Tribunal de Cuentas
c/ Fuencarral, 81
28071 MADRID

Madrid, 26 de marzo de 2024

A los efectos previstos en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, me remito a las alegaciones formuladas ante el Departamento de Fiscalización al anteproyecto de “Informe de fiscalización operativa del impacto del trabajo a distancia en la gestión de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, periodo 2020-2022” por su actual Presidente.

Inés Bardón Rafael







TRIBUNAL DE CUENTAS

**ALEGACIONES FORMULADAS POR DON HECTOR IZQUIERDO
TRIANA, EXPRESIDENTE DE LA AGENCIA ESTATAL DE
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**

A la atención del EXCMO. SR. D. JOAN MAURI MAJÓS, CONSEJERO DEL DEPARTAMENTO
SEGUNDO DE LAS ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO Y DE CARÁCTER GENERAL
DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

A los efectos previstos en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de
Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, me remito a las alegaciones formuladas ante
el Departamento de Fiscalización al anteproyecto de "Informe de fiscalización operativa
del impacto del trabajo a distancia en la gestión de la Agencia Estatal de Administración
Tributaria, periodo 2020-2022" por su actual Presidente.

25 de marzo de 2024



Héctor Izquierdo Triana

~~Comisión de Enjuiciamiento de la Presidencia de la República~~