



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

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

¿Qué valoración realiza el Tribunal de Cuentas sobre la implementación del régimen de trabajo a distancia en la Agencia Tributaria, durante el periodo 2020-2022?



[Informe n.º: 1.569](#)
[Aprobado por el Pleno el 30 de mayo de 2024](#)



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

¿Qué es la Agencia Tributaria?



La entidad de derecho público encargada de la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y aduanero.

¿Por qué es importante valorar su gestión en régimen de trabajo a distancia?



- Por la relevancia de la gestión tributaria.
- Por su elevado número de empleados (unos 26.000).
- Por la importancia de su relación con los contribuyentes.

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?



¿Qué se ha fiscalizado?

ÁMBITO OBJETIVO

La actividad de gestión realizada por la Agencia Tributaria

ÁMBITO SUBJETIVO

La Agencia Estatal de Administración Tributaria

ÁMBITO TEMPORAL

2020 a 2022



¿Con qué objetivos?

- ➔ ¿Reúne la AEAT las condiciones para una adecuada prestación de servicios mediante trabajo a distancia?
- ➔ ¿Ha adoptado las medidas necesarias para ello?
- ➔ ¿Qué repercusión económica ha supuesto el teletrabajo?
- ➔ ¿Ha contribuido a la identificación de objetivos y a la evaluación de su cumplimiento?
- ➔ ¿Se ha llevado a cabo de manera eficaz, de acuerdo con las necesidades del servicio y garantizando la atención al contribuyente?
- ➔ ¿Qué repercusión ha tenido en la igualdad de género, la transparencia y la sostenibilidad ambiental?



CONCLUSIONES

- La AEAT ha implementado procedimientos adecuados de solicitud, autorización y evaluación del trabajo a distancia, si bien presentan algunas debilidades.
- No se han podido identificar gastos o ahorros imputables directa y exclusivamente al trabajo a distancia.
- No se ha observado ningún efecto derivado del teletrabajo en la consecución de los objetivos generales de la Agencia, debido a la simultánea concurrencia de otros factores.
- Los sistemas de evaluación por desempeño de la Agencia son insuficientes como instrumento objetivo de valoración del trabajo individual de sus empleados.
- En el periodo 2019-2022 la AEAT redujo de manera considerable los servicios de atención presencial a la ciudadanía, especialmente los prestados sin cita previa. No se observó relación entre esta circunstancia y el trabajo a distancia.
- Los empleados de la Agencia mostraron una alta valoración del trabajo a distancia desde la perspectiva de la conciliación.



RECOMENDACIONES

- ✓ Identificar los puestos de trabajo susceptibles de trabajo a distancia.
- ✓ Mejorar la calidad del sistema de evaluación del rendimiento en teletrabajo.
- ✓ Avanzar en la definición de programas de trabajo individuales o por áreas.
- ✓ Establecer indicadores de objetivos relativos a la asistencia al contribuyente adecuados para valorar la calidad de la atención.
- ✓ Mejorar el sistema de atención presencial al contribuyente.



■ Introducción

El trabajo a distancia en la Administración Pública

El trabajo a distancia se generalizó en las Administraciones Públicas a partir del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que declaró el estado de alarma por la pandemia internacional del COVID-19. El Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, estableció el carácter preferente de esta forma de organización, cuya vigencia se amplió por el Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril. Posteriormente, el Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, añadió al texto refundido del TREBEP el artículo 47 bis., que configuró el teletrabajo como voluntario, reversible, sujeto a autorización previa y con aportación de medios por parte de la Administración Pública. No se ha aprobado la normativa prevista de desarrollo de este artículo.

Fuera del ámbito de la pandemia, 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, recogió las primeras disposiciones en materia de teletrabajo de aplicación en la Administración Pública.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria

La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) es la entidad de derecho público, actualmente adscrita al Ministerio de Hacienda, que 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. A 31 de diciembre de 2022 su plantilla estaba compuesta por 25.909 empleados, de los cuales el 85 % estaba destinado en los servicios territoriales.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas realiza esta fiscalización?

La fiscalización responde al objetivo estratégico del Tribunal de Cuentas de “Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas”. El Tribunal apreció 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 seleccionó a la AEAT como sujeto de la fiscalización por la relevancia de la gestión tributaria estatal y aduanera, su elevado número de empleados y la importancia de su relación con los contribuyentes.

¿Qué se ha fiscalizado?

Se ha examinado, con enfoque de auditoría operativa, la implantación del sistema de trabajo a distancia en la Agencia Tributaria y su repercusión en la eficacia de su gestión, en sus costes y ahorros y en la atención a la ciudadanía, en el período 2020-2022.

■ Principales resultados y conclusiones

1. Proceso de implantación del trabajo a distancia y regulación

- La AEAT tomó 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. Por esta razón se encontraba en una favorable posición de partida ante el teletrabajo obligado por el confinamiento y los estadios posteriores de la pandemia.
- La AEAT adoptó a su organización de manera ágil y efectiva, por medio de su normativa interna, las disposiciones que la AGE elaboró en materia de teletrabajo a raíz de la pandemia. En octubre de 2022, 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 su Plan de trabajo a distancia, que contiene una amplia regulación del sistema.
- El porcentaje de días de teletrabajo sobre la jornada ordinaria establecido con carácter general fue en los primeros meses del 100 %, pasando al 20 % a partir de junio de 2020. Desde octubre de 2022, tras la aplicación del plan de medidas de eficiencia energética, el porcentaje general quedó fijado en el 40 %.

2. Digitalización y recursos informáticos

- El elevado grado de digitalización de los servicios que presta la AEAT favoreció la transición al modelo de teletrabajo.
- Ante la insuficiencia de los ordenadores portátiles corporativos a disposición de sus empleados, y con la finalidad de mantener su actividad, la AEAT habilitó la posibilidad de teletrabajar con los equipos particulares, previa instalación en ellos de un certificado de dispositivo y utilizando la conexión por Internet disponible en el domicilio del usuario. Esta solución se mantuvo a lo largo de todo el periodo fiscalizado, estando prevista finalizar en 2024 la implantación de un nuevo sistema de puestos de trabajo.
- La AEAT adoptó medidas de seguridad de la información adicionales para cubrir los riesgos específicos derivados de la implantación del sistema de teletrabajo.

3. Sistema de prevención de riesgos laborales

- La AEAT dispone de un Plan de Prevención de Riesgos Laborales, ha publicado en su intranet fichas informativas sobre prevención de riesgos laborales en teletrabajo y ofrece desde 2020 cursos de formación en la materia. Sin embargo, 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.

4. Determinación de los puestos de trabajo susceptibles de desempeño a distancia

- El Plan de trabajo a distancia de la AEAT define los puestos de trabajo susceptibles y no susceptibles de ser desempeñados de esta manera. 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.

5. Procedimiento de gestión de solicitudes

- El Tribunal considera en general adecuado el procedimiento de solicitud y autorización del teletrabajo establecido en la AEAT desde 2020.
- 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. 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 %.
- 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. Estos casos no se corresponden con los supuestos de autorizaciones excepcionales previstos por la AEAT.

6. Evaluaciones de teletrabajo

- El Tribunal valora positivamente la implementación desde 2021 de un sistema de evaluación mensual del teletrabajo, específicamente diseñado para comparar el rendimiento en régimen presencial y en régimen de trabajo a distancia. Se observaron, sin embargo, algunas debilidades en el sistema, consistentes en la omisión de las evaluaciones de un porcentaje elevado de teletrabajadores (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.
- Con carácter general, los resultados de las evaluaciones reflejan un elevado índice de disponibilidad (99 %) y un rendimiento similar de los trabajadores en comparación con el trabajo presencial: en el 91 % de los casos se consideró el rendimiento igual al presencial, en el 4 % mayor y en el 5 % inferior. La utilización en algunos casos de criterios heterogéneos o erróneos en las evaluaciones distorsiona los datos reales y dificulta el correcto seguimiento de la adaptación al teletrabajo.
- En 4 de las 17 delegaciones especiales se acordaron suspensiones temporales o revocaciones de autorizaciones de teletrabajo. En una de ellas se concentró el 86 % del total de las suspensiones y el 74 % de las revocaciones.

7. Cumplimiento de objetivos

- 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, y no se alcanzan en la mayoría de los indicadores las referencias establecidas como objetivo.
- 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.

8. Sistemas de evaluación del desempeño

- 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, como 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.
- 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.

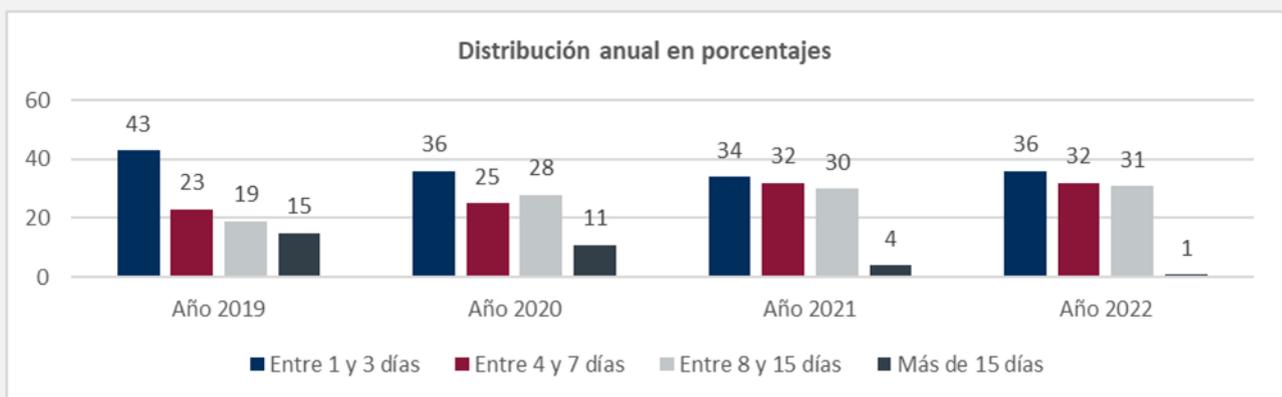
9. Costes y ahorros derivados del teletrabajo

- El importe del gasto considerado por la AEAT como asociado al teletrabajo en el periodo 2020-2022 ascendió a 24,5 millones de euros. Este importe no corresponde en su totalidad a gastos derivados directa y exclusivamente del teletrabajo, al estar incluidas en dicha cifra inversiones relacionadas con la renovación habitual de equipos y con la nueva concepción del puesto de trabajo que la AEAT está implementando.
- Si bien 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 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.

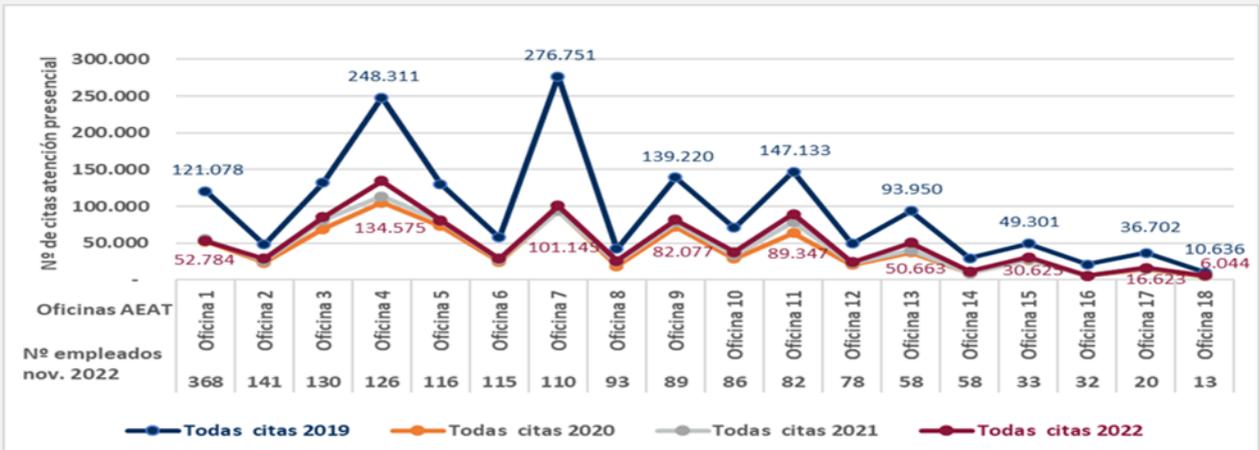
10. Atención al contribuyente

- 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. La caída de la atención presencial tiene una explicación evidente en el ejercicio 2020 a consecuencia de la pandemia, extendiéndose en menor medida este impacto 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.
- 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 funcionamiento en la práctica del sistema muestra algunas disfuncionalidades derivadas de su carácter obligatorio, con la única 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.

- 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 %).
- La representación gráfica de la evolución de los tiempos de espera se ofrece a continuación. 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.



- 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.
- Del análisis de una muestra de 18 oficinas resultó que 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 %. El detalle se expone en el siguiente gráfico.



- Respecto de la misma muestra, 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.
- 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.

11. Igualdad y teletrabajo

- 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.

■ Valoración Global

La AEAT ha realizado un notable esfuerzo para implantar el **sistema de teletrabajo desde una perspectiva de estabilidad**, más allá de la situación excepcional, anticipándose incluso en algunas cuestiones al desarrollo reglamentario del artículo 47 bis del TREBEP. Se ha observado, **un alto interés** por acogerse a esta modalidad de prestación de servicios **por parte de los empleados** y con carácter general, los resultados de las evaluaciones realizadas reflejan un elevado índice de disponibilidad y un **rendimiento similar de los teletrabajadores** en remoto en comparación con el trabajo presencial. No obstante, se han detectado algunas debilidades en el sistema, como la **omisión del análisis de puestos** susceptibles y no susceptibles de teletrabajo, la **insuficiencia de las evaluaciones** realizadas y la **ausencia**, con excepciones, **de programas de trabajo individuales o por unidades**. Se estima que la AEAT debe continuar trabajando en la mejora de sus instrumentos de **planificación por objetivos** y de **evaluación del rendimiento** de sus empleados, así como fortalecer el sistema de **atención presencial al contribuyente**.

■ Principales recomendaciones

A la Agencia Estatal de
Administración
Tributaria

- 1. Finalizar a la mayor brevedad posible el proceso de sustitución de los equipos informáticos de sus empleados**, 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.
- 2. 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 sus funciones.
- 3. 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.
- 4. 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.
- 5. 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.
- 6. Mejorar el sistema de atención al contribuyente, especialmente en lo que respecta a la asistencia presencial:**
 - Eliminar el carácter obligatorio general observado en la cita previa estableciendo excepciones a dicha obligatoriedad, al menos en función de la urgencia de los trámites y de las condiciones personales de los contribuyentes.
 - Facilitar el conocimiento por la ciudadanía de las condiciones de acceso a la atención presencial.
 - Adoptar las medidas necesarias para superar los problemas observados para la obtención de las citas.
 - Abordar la planificación de los puestos de trabajo necesarios para la asistencia al contribuyente.