



## Resolución 825/2019

**S/REF:** 001-037030

**N/REF:** R/0825/2019; 100-003166

**Fecha:** 13 de febrero de 2020

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** AEAT/Ministerio de Hacienda

**Información solicitada:** Programas/Aplicaciones usadas por la AEAT

**Sentido de la resolución:** Estimatoria parcial

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE HACIENDA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), con fecha 12 de septiembre de 2019, la siguiente información:

*Me gustaría que me facilitaran la información relativa a los programas/aplicaciones ZÚJAR, TESEO, INEX, INTER, DEDALO, PROMETEO y GENIO (contenido, función, régimen jurídico, etc.).*

*En la web de la AEAT no hay información al respecto, salvo para las decisiones automatizadas, pero no respecto de las aplicaciones.*

2. Con fecha 12 de noviembre de 2019, la AGENCIA ESPAÑOLA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT), perteneciente al MINISTERIO DE HACIENDA contestó al reclamante lo siguiente:

---

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

Con fecha 18 de septiembre de 2019, la citada solicitud se recibió en la Unidad gestora del derecho de acceso a la información pública de la Agencia Tributaria, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes para su resolución, según lo previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre.

Una vez estudiada su solicitud, se resuelve CONCEDER el acceso a la información, señalando que, desde un punto de vista técnico, las aplicaciones ZÚJAR, TESEO, INEX, INTER, DEDALO, PROMETEO y GENIO contienen sistemas de análisis de información y relaciones, de gestión de intercambios no automáticos de información tributaria internacional y de generación de informes, con base en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, (LGT), y su desarrollo reglamentario, y en tratados tributarios internacionales.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 21 de noviembre de 2019, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

*-La Agencia Estatal de Administración Tributaria no contestó a la información solicitada.*

*-La información requerida es la relativa a los programas/aplicaciones ZÚJAR, TESEO, INEX, INTER, DEDALO, PROMETEO y GENIO (contenido, función, régimen jurídico, etc.). Estos programas se utilizan para tratar los datos de los contribuyentes durante las funciones de gestión tributaria y recaudación.*

*-El artículo 96 de la Ley General Tributaria exige la aprobación reglamentaria de los programas informáticos.*

*-Actualmente estos programas se utilizan y no se encuentra disponible la información reglamentaria exigida por la normativa tributaria.*

*-El acceso tenía la finalidad de que la facilitaran. No han contestado a la petición de manera completa, sino vagamente y con carácter genérico.*

4. Con fecha 27 de noviembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la AEAT, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Tras la reiteración de la solicitud de alegaciones realizada con fecha 7 de enero de 2020, el escrito de alegaciones de la AEAT tuvo entrada el 15 de enero de 2020 e indicaba lo siguiente:

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

*Esta Unidad considera que se ha contestado al interesado en los términos solicitados, debiendo precisar, no obstante, que una información más exhaustiva podría afectar a la actividad de la Agencia Tributaria. En este sentido, cabe recordar que el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, señala: 1) El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:*

*2) (...) e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.*

*(...) g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.*

*(...) j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.*

*Indicar finalmente, que el citado artículo 96 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece en su punto 4: "Los programas y aplicaciones electrónicos, informáticos y telemáticos que vayan a ser utilizados por la Administración tributaria **para el ejercicio de sus potestades** habrán de ser previamente aprobados por ésta **en la forma que se determine reglamentariamente**".*

*Dicho desarrollo reglamentario se contiene en el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de aplicación de los tributos, aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, en particular en su art. 85 que se refiere a las "las aplicaciones informáticas que efectúen tratamientos de información cuyo resultado sea utilizado por la Administración tributaria para el ejercicio de sus potestades y por las que se determine directamente el contenido de las actuaciones administrativas", pues el art. 96.4 de la Ley General Tributaria no se refiere a cualquier aplicación informática sino sólo a aquellas utilizadas directamente "para el ejercicio de sus potestades" por la Administración, que son las que suponen una actuación automatizada (pues son las únicas aplicaciones que directamente se utilizan para el ejercicio de potestades de la Agencia Tributaria, en cuanto que como tal potestad tiene que producir efectos jurídicos actuales o potenciales frente a los ciudadanos, según la definición tradicional de potestades administrativas). Es decir, la utilización de aplicaciones informáticas de mero soporte en la actuación administrativa, como son aquellas sobre las que se ha planteado la solicitud, no están comprendidas en dicho precepto, sino únicamente las que directamente suponen el ejercicio de una potestad administrativa.*

*En conclusión, no se exige, por tanto, la aprobación reglamentaria de todos los programas informáticos, tal y como erróneamente indica el solicitante, ni tampoco prescribe que se deba publicar información acerca de los mismos.*

5. En atención al escrito de alegaciones y con fecha 16 de enero de 2020, en aplicación del art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 21 de enero de 2020 e indicaban lo siguiente:

#### ALEGACIONES

- La AEAT indica que *“la utilización de aplicaciones informáticas de mero soporte en la actuación administrativa, como son aquellas sobre las que se ha planteado la solicitud, no están comprendidas en dicho precepto”*.

*No compartimos dicha afirmación. Del mandato legal del artículo 96.4 de la LGT y de la información puesta a disposición por la AEAT en internet sobre el propio funcionamiento de las mecánicas de los programas, éstos son empleados para el ejercicio de sus potestades. Ambas cuestiones son inescindibles.*

*El propio precepto de la LGT y su legislación de desarrollo no diferencia entre programas de “gestión” y aplicaciones informáticas “sólo” de actuaciones tributarias relacionadas con el ejercicio de sus potestades. La realidad es mucho más compleja y todas las aplicaciones informáticas están interrelacionadas con el ejercicio de sus potestades.*

*A continuación, elaboramos un resumen de la información filtrada por la AEAT con algunas de las aplicaciones informáticas empleadas:*

*o 1.- ZÚJAR es una herramienta informática, instalada tanto en el entorno tradicional como en el de Intranet, que permite el tratamiento de la información existente en las bases de datos para la selección de contribuyentes. Es la herramienta más poderosa para la verificación cruzada de datos. Permite filtrar mediante álgebra booleana a los obligados tributarios por variables predefinidas. El programa ZÚJAR a su vez contiene zújares, que son módulos o unidades de información ordenada para desarrollar las actuaciones de gestión, inspección y recaudación. Además, ZÚJAR clasifica y divide los datos según el concepto (por ejemplo, bienes inmuebles, contribuyentes y deuda tributaria) y puede filtrar miles de variables y millones de registros. Por lo tanto, permite obtener relaciones de contribuyentes en los que concurren unas determinadas características o atributos que previamente se han definido. También permite establecer vectores de riesgo, que es una técnica de planificación para decidir la realización de actuaciones de control basadas en el potencial riesgo de incumplimiento de cada contribuyente, evaluado a través de técnicas estadísticas basadas en parámetros objetivos previamente definidos.*

*o 2.- TESEO permite obtener automáticamente, y de forma iterativa, las relaciones existentes entre obligados tributarios a partir de un conjunto de ellos proporcionado por el usuario. El sistema permite diversas posibilidades de filtrado en base a las características disponibles de los nodos y también de las relaciones contempladas entre nodos. El resultado de la búsqueda se muestra de forma gráfica, pudiéndose obtener también de forma tabular.*

*o 3.-DEDALO permite identificar y localizar a los contribuyentes, de los que no hay información precisa. Emplea parámetros de búsqueda por otros campos que no sean el NIF o el nombre, como las fuentes de información asociada con el contribuyente: inmuebles, cuentas bancarias, vehículos, otros contribuyentes relacionados con él en incluso información dispersa en varios Zújares3.*

*o 4.- PROMETEO confecciona un análisis detallado de los documentos obtenidos en forma electrónica, como la contabilidad, los libros de IVA y las cuentas bancarias. Por lo tanto, es una aplicación especializada en analizar información de un determinado contribuyente. La información se asocia a expedientes, típicamente (aunque no necesariamente) de Inspección. Según la Memoria de la AEAT del año 2004 es la “...herramienta informática, instalada en el entorno de Intranet, que consiste en un método de auditoría informática que permite el tratamiento de la contabilidad y registros informáticos obtenidos de los contribuyentes y su contraste con la información de la Inspección de los Tributos”.*

*o 5.- PANDATA se utiliza para los requerimientos manuales de información y permite subir al sistema de información este tipo de ficheros para su análisis y contraste en PROMETEO. Es la aplicación empleada para la validación y normalización de la información externa de la Agencia.*

*o 6.- INFONOR es una aplicación que no necesita de la participación activa del usuario. Se trata de un sistema de análisis automático que detecta y destaca, a modo de avisos, resultados sospechosos o especialmente relevantes facilitando y agilizado el trabajo.*

*o 7.- GENIO es una herramienta que permite la confección de informes con datos, estructura y lógica definidos autónomamente por el usuario y se nutre de INFONOR.*

*- El artículo 96.4 de la LGT establece un claro mandato de dar publicidad a “Los programas y aplicaciones electrónicos, informáticos y telemáticos que vayan a ser utilizados por la Administración tributaria para el ejercicio de sus potestades habrán de ser previamente aprobados por ésta en la forma que se determine reglamentariamente”. Ejercí el derecho de acceso porque no hay información sobre el particular, salvo la filtrada por la propia Agencia.*

- El artículo 85.2. del RGAT (Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio) indica que “Los interesados podrán conocer la relación de dichas aplicaciones mediante consulta en la página web de la Administración tributaria correspondiente, que incluirán la posibilidad de una comunicación segura conforme a lo previsto en el artículo 83.3”. En la web de la AEAT sólo se publicitan algunos resultados de las aplicaciones informáticas (los automatizados). La información es parcial y no hace referencia a las aplicaciones informáticas empleadas para el ejercicio de sus funciones.

- El artículo 85.1 del RGAT (Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio), respecto a la aprobación (haciendo referencia a aquellas que impliquen decisiones automatizadas), indica que deben seguir el procedimiento de aprobación establecido (con la oportuna publicidad) “las aplicaciones informáticas que efectúen tratamientos de información cuyo resultado sea utilizado por la Administración tributaria para el ejercicio de sus potestades y por las que se determine directamente el contenido de las actuaciones administrativas”. Según la argumentación expresada anteriormente, es obvio que dichas aplicaciones producen información que es utilizada para el ejercicio de las potestades de la AEAT.

- El artículo 170.7 del RGAT (Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio) hace referencia a la obligación de no dar publicidad a los “medios informáticos de tratamiento de la información y a los sistemas de selección de los obligados tributarios”, pero sólo a aquellos que sean empleados en las actuaciones inspectoras. Quedan excluidos de este precepto todos los medios informáticos y sistemas de selección que sean empleados para el desarrollo de las funciones de gestión y recaudación tributaria, así como el ejercicio de la potestad sancionadora. No se ha solicitado a través del derecho de acceso información alguna sobre los programas vinculados a la ejecución de las actuaciones inspectoras.

- En ningún momento, durante la contestación al derecho de acceso, se indica que se ha limitado. No tiene cabida recordar las limitaciones al derecho de acceso en el escrito de alegaciones, como pone de manifiesto la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Resulta llamativa la mención de la restricción a posteriori, sin realizar si quiera un juicio de proporcionalidad. La Ley General Tributaria establece una obligación expresa de publicidad en su artículo 96 para “programas y aplicaciones electrónicos, informáticos y telemáticos utilizados para el ejercicio de sus potestades”.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>3</sup>, en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)<sup>4</sup>, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>5</sup>, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, la Administración no respondió al reclamante en el plazo de un mes para resolver, sin que exista causa que lo justifique.

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

En este sentido, se recuerda la necesidad de prever y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. La LTAIBG establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente [R/0100/2016](#)<sup>6</sup> o más recientes [R/0234/2018](#)<sup>7</sup> y [R/0543/2018](#)<sup>8</sup>) sobre esta dilación en la tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual "La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho". La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

4. En el presente caso, el objeto de la solicitud de acceso es información sobre aplicaciones informáticas utilizadas por la AEAT e el ejercicio de sus funciones que son identificadas por el solicitante en su escrito. Por su parte, la AEAT dice conceder el acceso solicitado pero se limita a señalar que las aplicaciones por las que se interesa el solicitante *contienen sistemas de análisis de información y relaciones, de gestión de intercambios no automáticos de información tributaria internacional y de generación de informes*. Frente a esta respuesta, y por considerarla excesivamente genérica, es frente a la que se interpone la presente reclamación.

Ya en el escrito de alegaciones remitido al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la AEAT deniega la información de manera pormenorizada sobre el uso de sus aplicaciones informáticas, argumentando que resultan de aplicación determinados límites contenidos en la LTAIBG. En concreto, e) *La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales,*

---

<sup>6</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2016/06.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)

<sup>7</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2018/07.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html)

<sup>8</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2018/11.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html)

administrativos o disciplinarios. g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control y j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.

Como dispone el artículo 14.1 de la LTAIBG, el derecho de acceso podrá ser limitado en algunos supuestos cuya interpretación ha de corresponderse con los criterios mantenidos por los Tribunales de Justicia en sentencias entre las que destacan las siguientes:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015

*“(…) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”.*

*“La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*

- En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que *“Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”*
- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015

*“Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”.*

*“Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.*

- Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016:

*"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.*

*Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."*

- Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016:

*"La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"*

- Finalmente, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en procedimiento de casación, que razona lo siguiente:

*“Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1.” (...)*

*“En cuanto a la limitación del acceso a la información prevista en el artículo 14.1. h/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales ), ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. Claramente lo deja así señalado el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 cuando dispone: << (...) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso >>. Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración -o, en este caso, de la Corporación RTVE-, pues hemos visto que aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley.*

*Partiendo de esas premisas, y centrándonos en la concreta limitación prevista en el artículo 14.1. h/ de la Ley 19/2013, lo cierto es que en el caso que nos ocupa no ha quedado justificado que el acceso a la información solicitada pudiese suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.”*

En el caso que nos ocupa, y tal y como se desprende de la documentación obrante en el expediente, la Administración se limita a invocar los límites sin argumentar mínimamente su aplicación.

Sentado lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sí puede compartir el criterio de que proporcionar información detallada sobre el funcionamiento de unas aplicaciones creadas para el desarrollo de las funciones encomendadas a la AEAT- *aplicación efectiva del sistema tributario estatal y aduanero*- de tal manera que se proporcione el detalle

de los instrumentos de los que dispone para el ejercicio de dichas funciones y, por lo tanto, el alcance y límites de sus posibilidades de actuación sí podría implicar un perjuicio, razonable y no meramente hipotético a sus actividades de investigación y supervisión y, por lo tanto, a *Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control (art. 14.1 g) de la LTAIBG* que tiene encomendadas. A nuestro juicio, tal y como hemos tenido ocasión de señalar en alguna ocasión, dicho límite implicaría en algunos supuestos- el presente caso sería un ejemplo- que, viéndose perjudicadas las funciones de vigilancia, inspección y control, el desarrollo de actuaciones de prevención, investigación y sanción de ilícitos podría, razonablemente, verse también comprometida.

5. No obstante lo anterior, y si bien la solicitud de acceso presentada por el reclamante es inconcreta, ya que no detalla qué desea conocer de cada aplicación informática de la AEAT, la respuesta ofrecida por ésta es igualmente poco específica. En este sentido y como ya hemos señalado, compartimos el argumento de que un detalle excesivo del funcionamiento de las aplicaciones señaladas sí podría afectar al correcto ejercicio de las funciones que corresponden a la AEAT. Sin embargo, ese perjuicio podría quedar anulado y, al mismo tiempo, garantizar el derecho del solicitante, aportando información sobre las aplicaciones mencionadas que, sin entrar en ese detalle comprometedor de la actuación de la AEAT, no se limitase a la descripción vaga y genérica que se proporciona en la resolución objeto de reclamación.

Así las cosas, dado que la presente resolución se debe centrar en analizar si la respuesta ofrecida por la AEAT es o no conforme a lo realmente solicitado, solamente podemos pronunciarnos sobre los apartados de la solicitud que aparecen medianamente definidos, esto es, *el contenido, la función y el régimen jurídico de los programas/aplicaciones ZÚJAR, TESEO, INEX, INTER, DEDALO, PROMETEO y GENIO*, usados por la AEAT, sin que quepa interpretar qué otros apartados deben ser respondidos por ésta.

A nuestro juicio, la respuesta de la Administración es insuficiente, ya que dentro del concepto de aplicación se pueden incluir elementos muy diversos. Por su parte, la Administración informa muy superficialmente sobre los contenidos de sus aplicaciones o programas informáticos, pues afirma que todas las aplicaciones *contienen sistemas de análisis de información y relaciones, de gestión de intercambios no automáticos de información tributaria internacional y de generación de informes*. Una respuesta acorde a la LTAIBG exige que se concrete aún más, indicando cuál o cuáles de sus aplicaciones contiene sistemas de análisis de información y relaciones, realiza la gestión de intercambios no automáticos de información tributaria internacional o se usan para elaborar informes.

Lo mismo se puede decir de las funciones, puesto que resulta incomprensible que se utilicen diferentes aplicaciones o programas informáticos si todos ellos realizan las mismas funciones. Se debe explicitar la función propia de cada una de ellas.

Respecto al régimen jurídico de esos programas o aplicaciones, la AEAT ha respondido que *no se exige la aprobación reglamentaria de todos los programas informáticos*, respuesta que se ampara en la lectura del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, en particular de su artículo 85, que se refiere a las *"las aplicaciones informáticas que efectúen tratamientos de información cuyo resultado sea utilizado por la Administración tributaria para el ejercicio de sus potestades y por las que se determine directamente el contenido de las actuaciones administrativas"*, pues el art. 96.4 de la Ley General Tributaria no se refiere a cualquier aplicación informática sino sólo a aquellas utilizadas directamente *"para el ejercicio de sus potestades"* por la Administración, que son las que suponen una actuación automatizada (pues son las únicas aplicaciones que directamente se utilizan para el ejercicio de potestades de la Agencia Tributaria, en cuanto que como tal potestad tiene que producir efectos jurídicos actuales o potenciales frente a los ciudadanos, según la definición tradicional de potestades administrativas). A este respecto, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no puede entrar a valorar la opinión contraria a las afirmaciones de la AEAT manifestada por el reclamante en el escrito remitido con ocasión del trámite de audiencia por cuanto ello sería tanto como realizar una interpretación del art. 96.4 de la Ley General Tributaria que, ciertamente, no corresponde a este Consejo. En consecuencia, consideramos correcta la respuesta dada por la administración en este punto.

Como conclusión y por todo lo expuesto, entendemos que la reclamación debe ser estimada parcialmente.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 21 de noviembre de 2019, contra la resolución de la AGENCIA ESPAÑOLA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, perteneciente al MINISTERIO DE HACIENDA, de fecha 12 de noviembre de 2019.

**SEGUNDO: INSTAR** a la AGENCIA ESPAÑOLA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, perteneciente al MINISTERIO DE HACIENDA, a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Contenido y función de los programas/aplicaciones ZÚJAR, TESEO, INEX, INTER, DEDALO, PROMETEO y GENIO.*

**TERCERO: INSTAR** a la AGENCIA ESPAÑOLA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, perteneciente al MINISTERIO DE HACIENDA, a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>9</sup>](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre<sup>10</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>11</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

---

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>