

Solicitud de Acceso a la Información
Nº Expediente: 001-0102040

NIF: [REDACTED]

Asunto: Solicitud de información sobre procedimientos aduaneros verificación paquetes para investigación periodística europea.

Estimada [REDACTED]:

Con fecha 4 de marzo de 2025 tuvo entrada en la Unidad de Información de la Transparencia del Ministerio de Hacienda su solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG), solicitud que quedó registrada con el número de expediente 001-0102040.

Con fecha 11 de marzo de 2025 la citada solicitud se recibió en la Unidad gestora del derecho de acceso a la información pública de la Agencia Estatal de Administración 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 LTAIBG.

En su instancia, usted solicitaba la siguiente información:

“Número de funcionarios de aduanas que trabajan verificando que el contenido de los paquetes se corresponda con los códigos aduaneros a nivel estatal, y si existen equipos que se encarguen específicamente de cuestiones relacionadas con los residuos textiles y la ropa y complementos de segunda mano.

Procedimientos y criterios específicos utilizados por las autoridades aduaneras para distinguir entre ropa de segunda mano y residuos textiles, entre los cuales, saber si se abren completamente los paquetes para su inspección. En caso negativo, ¿qué métodos se utilizan para verificar el contenido?

¿Qué ocurre cuando un fardo controlado que estaba identificado como ropa de segunda mano es en realidad un residuo textil. ¿Qué medidas legales se toman entonces? ¿Cuántas veces ha ocurrido esto desde 2018?”

Una vez analizada su solicitud se informa:

A la vista de la solicitud, puede afirmarse que la interesada pretende el acceso a varias categorías de información, que pueden sintetizarse de la forma siguiente:



- Información relativa a los recursos humanos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante, “Agencia Tributaria”) dedicados a determinados controles aduaneros, así como a la organización de dichos recursos humanos.

Esta categoría corresponde a la solicitud de información sobre el *“Número de funcionarios de aduanas que trabajan verificando que el contenido de los paquetes se corresponda con los códigos aduaneros a nivel estatal, y si existen equipos que se encarguen específicamente de cuestiones relacionadas con los residuos textiles y la ropa y complementos de segunda mano”*.

- Información relativa al desarrollo de los controles aduaneros por parte de la Agencia Tributaria. La solicitud se refiere a *“Procedimientos y criterios específicos utilizados por las autoridades aduaneras para distinguir entre ropa de segunda mano y residuos textiles, entre los cuales, saber si se abren completamente los paquetes para su inspección. En caso negativo, ¿qué métodos se utilizan para verificar el contenido?”*

- Información atinente al resultado de los controles aduaneros (*“Qué ocurre cuando un fardo controlado que estaba identificado como ropa de segunda mano es en realidad un residuo textil (...) ¿Cuántas veces ha ocurrido esto desde 2018?”*).

- Información concerniente a determinadas consecuencias jurídicas de los controles (*“Qué ocurre cuando un fardo controlado que estaba identificado como ropa de segunda mano es en realidad un residuo textil. ¿Qué medidas legales se toman entonces?”*).

En lo que respecta a las tres primeras categorías de información indicadas anteriormente (es decir, la información relativa a los recursos humanos dedicados a determinados controles aduaneros y su organización, al desarrollo de los controles aduaneros y al resultado de los controles aduaneros), se DENIEGA el acceso a la información, con base en el artículo 14.1, letras e), g) y l), de la LTAIBG, por los motivos que se exponen a continuación:

“Artículo 14.1:

“1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: (...)

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

(...)

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



(...)

l) La protección del medio ambiente.”

La aplicación de los citados límites al derecho de acceso se basa en que la difusión de la información solicitada puede perjudicar la eficacia de las actuaciones administrativas de control aduanero.

Así, resulta razonable concluir que la difusión tanto de los recursos humanos dedicados por la Agencia Tributaria a la práctica de determinados controles como de los métodos o procedimientos aplicados en el curso de los mismos puede menoscabar el objetivo perseguido con dichas actuaciones. La comunicación de información sobre el resultado de los controles también puede disminuir la eficacia de los mismos.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su Criterio Interpretativo CI/02/2015, de 24 de junio, en el que, en relación con la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información pública contemplados en el artículo 14 LTAIBG, *“señala que: (a) los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación, ni absolutamente en relación con los contenidos; (b) su aplicación no será, en ningún caso, automática, debiéndose analizar, por el contrario, si la estimación de la petición de información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable (test del daño), no pudiendo afectar o ser relevante para un determinado ámbito material; y, finalmente (c) su aplicación ha de ser justificada y proporcional, atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público)”* (Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno número 467/2022, procedimiento R/0424/2022).

En este sentido, en cuanto al “test del daño”, la limitación del acceso a la información al amparo del artículo 14.1.g) se justifica en que la difusión de información solicitada perjudicaría la función de control aduanero.

Asimismo, las mismas razones que determinan un perjuicio para la función de control aduanero suponen la concurrencia de la causa de limitación del derecho al acceso del artículo 14.1.e), pues el menoscabo de la función de control determina, en el ámbito del comercio exterior, el perjuicio de la capacidad para prevenir, investigar o sancionar ilícitos penales o administrativos en materia tributaria y en materia de contrabando.

Además, en la medida en que el control sobre los residuos puede afectar al medio ambiente, debe considerarse que concurre la causa de limitación del derecho de acceso prevista en el artículo 14.1.l) (protección del medio ambiente).



En cuanto al “test del interés público”, no consta que exista un interés superior que haga prevalecer el derecho de la interesada frente a la gravedad de los perjuicios descritos previamente.

En apoyo de lo anterior, cabe destacar que la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del procedimiento R/0825/2019 señala:

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.

Asimismo, la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del procedimiento R/0261/2019, en resolución de un caso similar al presente (el interesado solicita acceso a “copia de la Instrucción de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de fecha de julio de 2011 en virtud de la cual se proporcionan indicaciones acerca de la forma de proceder en las entradas domiciliarias”), recoge lo siguiente:

Así, puede concluirse que el documento solicitado contiene la forma de proceder, con carácter previo a la realización de actuaciones inspectoras, al objeto de detectar conductas que pudieran dar origen a un procedimiento sancionador- indicios graves de fraude fiscal- y en el que, por lo tanto, se entendería que contienen los criterios a aplicar para, en caso de que sean detectadas conductas que eventualmente pudieran ser consideradas infractoras, pudieran ser obtenidas pruebas al objeto de realizar la comprobación de dichos indicios.

A este respecto, se recuerda que, entre los límites al derecho de acceso a la información, el artículo 14.1 g) prevé que dicho derecho pueda ser restringido cuando suponga un perjuicio a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. Asimismo, teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones de inspección encomendadas a la AEAT, no puede dejarse de lado que el perjuicio a las mismas, implicaría a nuestro juicio el daño a otro de los intereses previstos en el art. 14 de la LTAIBG, en concreto, en su



letra e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. En efecto, si el desarrollo de las funciones inspectoras se viera comprometido, el resultado podría ser que ilícitos, en este caso de naturaleza penal, carecieran de sanción al no haberse podido desarrollar adecuadamente el procedimiento tendente a la inspección y, por lo tanto, a la comprobación de la existencia de conductas contrarias a las obligaciones fiscales.

Por lo tanto, a juicio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, teniendo en cuenta la naturaleza de la información solicitada y el perjuicio que podría tener su conocimiento para el desarrollo de las funciones inspectoras encomendadas a la AEAT, y sin apreciar un interés superior que pueda prevalecer, la presente reclamación ha de ser desestimada.

En lo que se refiere a la tercera categoría de información, la información atinente al resultado de los controles aduaneros (*“Qué ocurre cuando un fardo controlado que estaba identificado como ropa de segunda mano es en realidad un residuo textil (...) ¿Cuántas veces ha ocurrido esto desde 2018?”*), además de los límites indicados en el apartado anterior, concurre otro límite normativo a su cesión.

El resultado de los controles aduaneros constituye información en materia tributaria, que se rige por su normativa específica, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT), cuyo artículo 95 establece que *“los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto: ...”*

Dicho precepto continúa en su exposición con una lista taxativa de los casos en que la cesión de datos puede producirse, siempre limitados al ámbito de la colaboración con otras Administraciones Públicas, no siendo posible en ningún supuesto la cesión de datos a terceros que no tengan esta naturaleza.

Así, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el marco de la LGT, debe entenderse sin perjuicio de las restricciones o limitaciones a la cesión de información establecidas en otras normas.

En este sentido, según indica la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 35/2022, de 19 de enero, dictada en relación con el recurso de casación 2179/2020 (el subrayado se ha añadido):

“En lo que ahora interesa el artículo 95.1 de la LGT prevé lo siguiente:



" Artículo 95. *Carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria.*

1. *Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto:*

a) La colaboración con los órganos jurisdiccionales y el Ministerio Fiscal en la investigación o persecución de delitos que no sean perseguibles únicamente a instancia de persona agraviada.

(...)

k) La colaboración con las Administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones, previa autorización de los obligados tributarios a que se refieran los datos suministrados."

2. *De tal precepto se deduce una concreción de los principios del régimen general de protección de datos y que es voluntad del legislador dotar de carácter reservado a los datos que elabora o recaba la Administración tributaria, luego sólo puede emplearlos para los fines tributarios que menciona y que le son propios. Cobra así sentido que, como regla general, se prohíba su cesión salvo para los supuestos tasados de interés público que relaciona el artículo 95.1 y de los que los ahora interesan los citados en el anterior punto.*

3. *Este régimen se complementa con la Orden de 18 de noviembre de 1999, dictada respecto de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, y la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ambas derogadas. En la LGT de 1963 sólo se preveía la cesión dentro de "la colaboración con otras Administraciones tributarias a efectos del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias", para lo que la Orden no exige autorización del interesado (artículo 3); ahora bien, si se trata de la cesión de datos a otras Administraciones para fines no fiscales sí debe constar la expresa autorización del interesado (artículo 2.4) y con carácter general se prevé que el cesionario no pueda cederla a su vez (artículo 6.7º).*

4. *Esta misma regla se confirma en el vigente Reglamento General de Gestión e Inspección Tributaria aprobado por Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, cuyo artículo 58.2 prevé que cuando una Administración Pública solicite la transmisión de datos con trascendencia tributaria por medios electrónicos, informáticos y telemáticos, deben identificarse los datos requeridos, sus titulares y la finalidad por la que se requieren y que se dispone del consentimiento expreso de los titulares afectados o de la autorización correspondiente cuando sean necesarios.*



5. En consecuencia y a los efectos del artículo 93.1 de la LJCA se concluye que si una Administración, para el ejercicio de las funciones que le son propias, solicita de la AEAT la cesión de datos tributarios, tal cesión será con fines tributarios; ahora bien, si es para el ejercicio de otras potestades ajenas a las tributarias y no hay una norma legal que lo prevea, deberá contar con la previa autorización del interesado. Por tanto, el acto dictado con base en unos datos tributarios cedidos será conforme a Derecho si la cesión respeta las reglas del artículo 95.1 de la LGT.

Por tanto, en ausencia, de una parte, de autorización de las personas o entidades afectadas para la cesión de datos en el caso de que la persona que solicita el acceso tenga la condición de Administración Pública (lo que no sucede en el presente caso) y, de otra parte, de otra norma con rango de ley que ampare la cesión, la cesión de datos solicitada no es ajustada a Derecho, por lo que la Agencia Estatal de Administración Tributaria no debe proceder a la misma.

Por otro lado, la interesada también solicita acceso a la información concerniente a determinadas consecuencias jurídicas de los controles (“*Qué ocurre cuando un fardo controlado que estaba identificado como ropa de segunda mano es en realidad un residuo textil. ¿Qué medidas legales se toman entonces?*”) (la cuarta categoría de información indicada anteriormente).

En el ámbito de la Agencia Tributaria, se debe tener en cuenta que las autoridades aduaneras no deben conceder el levante de las mercancías para el régimen aduanero solicitado cuando dichas mercancías están afectadas por prohibiciones y restricciones (por ejemplo, las prohibiciones y restricciones que se establezcan en la normativa en materia de residuos).

El Reglamento (UE) nº 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión (en adelante, “CAU”), se refiere a esta cuestión, entre otros, en sus artículos 194 y 198 (el CAU es accesible en el enlace siguiente: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/952/2022-12-12>).

El artículo 194 CAU debe interpretarse, *a contrario*, en el sentido de que impide autorizar el levante de mercancías sujetas a prohibiciones y restricciones, en los términos siguientes:

“*Artículo 194. Levante de las mercancías*

1. *Cuando se cumplan las condiciones para incluir las mercancías en el régimen de que se trate, y siempre que no se haya aplicado restricción alguna a las mercancías, ni estas sean objeto de prohibición, las autoridades aduaneras autorizarán el levante de las*



mercancías tan pronto hayan sido comprobados los datos de la declaración en aduana, o hayan sido aceptados sin comprobación.

El párrafo primero se aplicará asimismo cuando la comprobación mencionada en el artículo 188 no pueda llevarse a término en un plazo razonable y ya no sea necesario que estén presentes las mercancías a efectos de comprobación.

2. (...)”

Por otra parte, cuando la aplicación de medidas de prohibición o restricción haga improcedente la autorización del levante de las mercancías, se cumplirá el supuesto de hecho previsto en el artículo 198.1. b).iv CAU (previo al levante) o en el artículo 198.1.d) CAU (posterior al levante).

“Artículo 198. Medidas que deberán tomar las autoridades aduaneras

1. Las autoridades aduaneras adoptarán todas las medidas necesarias, inclusive el decomiso y venta o la destrucción, para disponer de las mercancías en los siguientes casos:

a) (...)

b) cuando no pueda procederse al levante de las mercancías por alguna de las (...)

iv) por estar sujetas las mercancías a medidas de prohibición o de restricción;

c) (...)

d) cuando, tras haberse procedido a su levante, se compruebe que las mercancías no han cumplido las condiciones para que se proceda a dicho levante; o

e) (...)

2. Las mercancías no pertenecientes a la Unión que hayan sido abandonadas en beneficio del Estado, confiscadas o decomisadas se considerarán incluidas en el régimen de depósito aduanero. Serán inscritas en los registros del operador del depósito aduanero o, si obran en poder de las autoridades aduaneras, por estas últimas.

Cuando las mercancías que vayan a ser destruidas, abandonadas en beneficio del Estado, confiscadas o decomisadas ya hayan sido objeto de una declaración en aduana, los registros incluirán una referencia a la declaración en aduana. Las autoridades aduaneras invalidarán dicha declaración en aduana.

3. *Soportarán los costes de las medidas previstas en el apartado 1: (...).*”

Por tanto, en tales supuestos, las autoridades aduaneras deberán adoptar las medidas necesarias para disponer de las mercancías sometidas a medidas de prohibición o restricción.

Asimismo, en el ámbito de la Agencia Tributaria, la presentación de una declaración en aduana en la que la mercancía se declare de forma incorrecta puede suponer, cuando concurren el resto de circunstancias exigidas por el ordenamiento jurídico, la comisión de una infracción tributaria o de contrabando. Las infracciones tipificadas en el marco de dichos regímenes administrativo-sancionadores se prevén fundamentalmente en las disposiciones siguientes:

- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria:

<https://www.boe.es/eli/es/l/2003/12/17/58/con>

- Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando:

<https://www.boe.es/eli/es/lo/1995/12/12/12/con>

Por otra parte, sin perjuicio de lo indicado anteriormente, se debe precisar que la aplicación de la normativa reguladora de los residuos excede del marco competencial de la Agencia Tributaria. De la normativa reguladora de los residuos, en el Derecho nacional, cabe destacar la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (<https://www.boe.es/eli/es/l/2022/04/08/7/con>).

Finalmente, se debe destacar que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado sobre solicitudes de acceso a normativa de aplicación formuladas en el marco de la LTAIBG. En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha señalado que *“para que la remisión efectuada por la Administración fuera correcta, debería haber facilitado un enlace que llevara directamente a la norma o normas”* (la Resolución de los procedimientos R/0179/2018 y R/0279/2018).

A la vista de lo anteriormente expuesto:

- En cuanto al acceso a las tres primeras categorías de información indicadas anteriormente (es decir, la información relativa a los recursos humanos dedicados a determinados controles aduaneros y su organización, al desarrollo de los controles aduaneros y al resultado de los controles aduaneros), se DENIEGA el acceso a la información solicitada, con base en el artículo 14.1, letras e), g) y l), de la LTAIBG, y, en



el caso de la información atinente al resultado de los controles aduaneros, también con base en el artículo 95 de la LGT.

- En lo que se refiere a la solicitud de información concerniente a determinadas consecuencias jurídicas de los controles (la cuarta categoría de información incluida en la solicitud), se CONCEDE el acceso, con la información proporcionada anteriormente.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un mes, o bien directamente recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa), en el plazo de dos meses; en ambos casos el plazo se contará desde el día siguiente al de notificación de la presente resolución. Ello sin perjuicio de cualquier otro recurso o reclamación que se estime procedente.

En Madrid, firmado por CSV

La Directora General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria

P.D. (Resolución de 27 de enero de 2015)

El Director del Servicio de Planificación y Relaciones Institucionales