

Requerimiento de información al Consejo General del Poder Judicial: ¿Qué se estaba pidiendo exactamente?

Análisis de la [STS de 13 de noviembre de 2018, rec. núm. 620/2017](#)

Carlos Cabrera Carretero

*Estudiante del Máster de Acceso a la Abogacía y Título de Experto en Tributación.
Universidad Autónoma de Madrid*

Extracto

El Tribunal Supremo (TS) anula un Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) que se pronuncia sobre un requerimiento de la Agencia Estatal de Administración Tributaria que solicitaba la información de los abogados y procuradores que hubieran intervenido en procesos judiciales en los años 2014, 2015 y 2016. La sentencia anula el acuerdo sobre la base de que el requerimiento era ilegal. En este comentario analizamos los problemas que planteaba el requerimiento desde la perspectiva de que el CGPJ fuese su destinatario y el extraordinario contenido de la petición que se le dirigió. También analizamos otras cuestiones relativas a los requerimientos que el TS no aborda en su sentencia, a saber, los límites a la cantidad de sujetos afectados por la información requerida, la trascendencia tributaria y el carácter desproporcionado del requerimiento.

1. Supuesto de hecho

La sentencia que analizamos anula el Acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) de 20 de julio de 2017, que se pronuncia sobre un requerimiento de información dirigido al CGPJ por el director de Departamento de Inspección Financiera y Tributaria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT).

El requerimiento instaba al CGPJ a impartir instrucciones autorizando «a los responsables de las bases de datos jurisdiccionales» a ceder información con trascendencia tributaria relativa a la participación de abogados y procuradores en todos los procesos judiciales tramitados ante los juzgados y tribunales del territorio nacional durante los años 2014, 2015 y 2016. Concretamente, se solicitaba la identidad de los procuradores y abogados, los datos de referencia de los procedimientos judiciales en los que hubieran participado (indicándose ante qué juzgado o tribunal se tramitan y su localidad), la cuantía del litigio y la identificación del cliente.

Frente a este requerimiento, el CGPJ dicta el acuerdo que es objeto de análisis por la sentencia, debiendo significar que el recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo

del CGPJ lo interpuso el Consejo General de la Abogacía Española (CGAE). El acuerdo aprueba un informe que autoriza a los juzgados y tribunales españoles a ceder los datos solicitados por la AEAT, con la excepción del dato relativo a la «identificación del cliente», por considerar que no tiene trascendencia tributaria. Sin embargo, el acuerdo reconoce expresamente que la decisión final sobre la cesión de los datos a la AEAT corresponde a los órganos judiciales ante los que se tramitan los procedimientos, pues estos son los responsables de los ficheros en los que se encuentran los datos solicitados.

Por último, el acuerdo ordena remitir a los distintos órganos judiciales y al Ministerio de Justicia el texto del requerimiento y el Informe del Gabinete Técnico del CGPJ en el que se desarrollan las razones jurídicas que fundamentan esta instrucción favorable, a fin de que, en su caso, acuerden la cesión de los datos a la AEAT.

El acuerdo dictado por el CGPJ es anulado por la sentencia del Tribunal Supremo (TS). Cabe añadir que el requerimiento de información de la AEAT no fue impugnado por el CGPJ, si bien sí fue impugnado también por el CGAE. En este caso la impugnación se sustanció ante el Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC), el cual acuerda la anulación del requerimiento de la AEAT a través de la Resolución de 14 de febrero de 2019 (RG 6507/2017 –NFJ072625–), de fecha posterior a la sentencia del TS que da lugar a este comentario. La resolución del TEAC fundamenta su decisión de anular el requerimiento de la AEAT transcribiendo los argumentos que el TS emplea para anular el acuerdo del CGPJ que intenta dar cumplimiento al citado requerimiento.

2. Doctrina del tribunal

La primera cuestión que analiza el TS es si el CGPJ es competente para dictar el acuerdo impugnado, teniendo en cuenta que el artículo 94.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), establece que son «los juzgados y tribunales» los que deberán facilitar la información requerida por la Administración tributaria.

El TS concluye que el acuerdo se enmarca perfectamente en las competencias que la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), atribuye al CGPJ como autoridad de control de la protección de datos en el ámbito de los ficheros judiciales. En el fundamento jurídico tercero, se señala que el acuerdo es respetuoso con la competencia final de los órganos judiciales para decidir sobre la cesión de los datos a la AEAT y que únicamente aprueba instrucciones que pretenden orientar respecto del tratamiento de los datos.

La sentencia también aborda la propia legalidad del requerimiento de información de la AEAT al que da cumplimiento el acuerdo del CGPJ. En relación con este acto, que no es el impugnado en el marco del asunto que resuelve la sentencia del TS, la sentencia cuestiona su fundamento, no considerando válido el esgrimido por la AEAT en el texto del requerimiento, esto es, su encaje en las directrices del Plan Anual de Control Tributario (PACT) de 2016. La sentencia cuestiona esta motivación, al señalar que el alcance del requerimiento desbordaba

las previsiones de tal Plan, que solo preveía actuaciones de obtención de información frente a determinados prestadores de servicios profesionales de alto valor. Concretamente, el Plan disponía como presupuesto necesario para la realización de requerimientos de información que se hubieran detectado previamente: «signos externos de riqueza que no resulten acordes con su historial de declaraciones de renta y patrimonio preexistentes», particular que no se correspondía con el objeto del requerimiento, dado que no individualizaba la concurrencia de este presupuesto, en la medida en que solicita información relativa a todos los abogados y procuradores que hubieran intervenido en procesos judiciales ante cualquier órgano judicial del territorio nacional en los años 2014, 2015 y 2016.

La ausencia de fundamento del requerimiento de la AEAT, al menos en lo que se refiere a la propia justificación alegada por el mismo, es lo que lleva a la sentencia a anular el acuerdo del CGPJ adoptado en cumplimiento de este. La sentencia no anula el requerimiento de la AEAT, dado que no formaba parte del objeto del recurso, si bien es verdad, como se ha señalado, que el TEAC lo anuló con posterioridad, con la misma fundamentación que el TS, en la reclamación económico-administrativa interpuesta contra el mismo por parte del CGAE que, como es sabido, es el órgano de representación de parte del colectivo de profesionales (los abogados) afectados en último lugar por el requerimiento de la AEAT y las actuaciones adoptadas por el CGPJ en cumplimiento del mismo.

3. Comentario crítico

3.1. Consideraciones previas

Debe recordarse que el acto administrativo impugnado no es el requerimiento sino el acuerdo del CGPJ. La razón por la que el requerimiento acapara toda la atención del tribunal es que el único motivo que utiliza para anular el acuerdo es la ilegalidad del requerimiento. Este detalle es significativo pues nos plantea el siguiente interrogante: Si el CGPJ no impugnó el requerimiento, ¿realmente actuó contra el ordenamiento? Según el artículo 39.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, los actos administrativos se presumen válidos y producen efectos desde que se dictan. Por tanto, podría concluirse que el CGPJ estaba obligado por el requerimiento. La duda sobre la ilegalidad del acuerdo persiste con más fuerza si consideramos que, como expone el tribunal, el acuerdo del CGPJ se enmarca perfectamente en las competencias que le atribuye la LOPJ.

Por otra parte, el acuerdo del CGPJ aprueba un informe que tiene carácter de recomendación y no impone una forma de actuar determinada a los juzgados y tribunales. Según la clasificación de los actos administrativos que hace Sánchez Morón (2016), el acuerdo del CGPJ podría incardinarse en la categoría de actos «no decisorios» que «son aquellos que tienen carácter informativo [...], de juicio o valoración (evaluaciones), o de deseo (propuestas, recomendaciones)» (p. 540). Seguidamente, explica que este tipo de actos, en contraste con los actos de tipo decisorio, como regla general no son impugnables.

En síntesis, la cuestión que simplemente queremos dejar apuntada es que existen dudas razonables sobre la ilegalidad del acuerdo y su impugnabilidad. A continuación, analizamos algunas cuestiones relacionadas con la legalidad del requerimiento que tampoco se abordan en la sentencia.

3.2. El objeto del requerimiento y el sujeto requerido

En nuestra opinión, el requerimiento de la AEAT exige el cumplimiento de una obligación que no se ampara en las potestades de obtención de información de la Administración tributaria. Asimismo, consideramos que no se ha realizado un requerimiento de información debidamente individualizado que ordene la cesión de los datos a los órganos competentes para ello. Estas cuestiones, que estimamos fundamentales y cuya consideración debería realizarse con carácter previo a cualquier otra cuestión, no han sido analizadas en la sentencia que comentamos.

Un primer análisis de la petición formulada por la AEAT podría inducirnos a pensar que estamos ante un requerimiento de información directamente dirigido al CGPJ. Esta primera impresión se refuerza a la luz de lo expresado en una carta que dirigió al CGPJ el director del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria junto con el requerimiento:

Quando se acuerde el suministro de información les agradecería que [...] esta autorización se pusiera en conocimiento de los responsables de la Oficina Nacional de Investigación del Fraude que figuran en el requerimiento de información, para que realicen las gestiones oportunas para iniciar la captación en cada sede.

De lo anterior parece deducirse que la AEAT espera que el CGPJ acuerde la cesión de los datos. Sin embargo, como establece el artículo 236 sexies.1 de la LOPJ, la capacidad de disposición sobre los ficheros jurisdiccionales corresponde a cada uno de los órganos judiciales del territorio nacional. En el mismo sentido, el artículo 94.3 de la LGT dispone que son «los juzgados y tribunales» los que «deberán facilitar a la Administración tributaria [...] cuantos datos con trascendencia tributaria se desprendan de las actuaciones judiciales de las que conozcan». El acuerdo impugnado, con base en el Informe del Gabinete Técnico del CGPJ (p. 7), y la sentencia que comentamos reconocen esta competencia última de los órganos judiciales, así como también reconocen que el CGPJ solo puede dar instrucciones en materia de protección de datos. Sin embargo, la ambigüedad del requerimiento y la carta que lo acompaña no permiten inferir claramente cuál era el objetivo último de la AEAT al momento de dictar el requerimiento, eso es, si pretendían que el CGPJ les proporcionara los datos de forma directa o si solo se pretendía que facilitara la autorización en materia de cesión de datos para que, a continuación, la AEAT pudiera solicitar esos datos a todos y cada uno de los órganos judiciales que existen en España.

En cualquier caso, un requerimiento directo de esta información al CGPJ tendría poco recorrido, dado que para que exista la obligación de proporcionar la información requerida es necesario que la misma se encuentre a disposición del sujeto requerido. En este contex-

to, la teórica respuesta del CGPJ al requerimiento de la AEAT hubiera sido señalar que no podía dar cumplimiento al mismo al no disponer y no ser responsable de los datos requeridos. Esta forma de actuar no constituiría ningún incumplimiento, pues los requerimientos de información tienen como límite lógico que el obligado disponga de la información, bien porque tenga la obligación legal de conservarla o bien porque a la Administración tributaria le conste que el obligado se halla en posesión de la información requerida. Este límite ha sido reconocido tanto por la doctrina (López Martínez, 1992, p. 58) como por el propio TEAC (Resolución del TEAC –RTEAC– de 8 de noviembre 2007 [RG 1481/2006 –NFJ027027–] en alusión a otra RTEAC de 2 de diciembre de 1999 [RG 2484/1996 –NFJ009014–]).

Sin embargo, como decíamos, tanto el acuerdo del CGPJ como la sentencia que comentamos no interpretaron que el requerimiento estuviese solicitando la información directamente al CGPJ. Por tanto, ya subrayamos una primera particularidad que presenta este caso y que no deja de ser paradójica: el requerimiento de información no requiere información. ¿Qué es lo que se está pidiendo entonces? Debemos entender la pretensión exacta del requerimiento a la luz de sus propios términos:

en virtud de las facultades atribuidas a la Inspección de los Tributos [...] ruego imparta las instrucciones oportunas, para que, a la mayor brevedad posible, autorice a los responsables territoriales de las bases de datos jurisdiccionales, a ceder a los Servicios de Inspección de AEAT, la siguiente información

[...]

Se ruega así mismo, que una vez hayan dispuesto la autorización y den las instrucciones a los responsables judiciales territoriales, se comunique esta circunstancia a cualquiera de los funcionarios [...], para que se proceda a gestionar la obtención de la información requerida.

De lo anterior se desprende que la AEAT estaba solicitando al CGPJ que autorizase e impusiera instrucciones a los órganos judiciales del territorio nacional (que son los responsables de las bases de datos jurisdiccionales) a ceder los mencionados datos a la AEAT.

Ciertamente, tal y como se expresa en el fundamento jurídico tercero de la sentencia, el CGPJ tiene atribuidas las competencias propias de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) en el ámbito de los ficheros judiciales (art. 236 nonies.1 LOPJ). Por tanto, la cuestión es si la AEAT puede solicitar al CGPJ que ejerza estas competencias para ordenar a los órganos judiciales una determinada cesión de datos jurisdiccionales.

En nuestra opinión, la respuesta ha de ser negativa. En primer lugar, porque se está solicitando una actuación que desborda las competencias que se reconocen al CGPJ en la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPD). Según su artículo 37.1 c), el CGPJ puede dictar instrucciones en materia de protección de datos siempre que sean respetuosas con las competencias de otros órganos. Obligar a los jueces y tribunales en un sentido u otro supondría invadir la competencia que estos tienen para decidir sobre la cesión de datos a la AEAT.

En segundo lugar, entendemos que esta petición no puede enmarcarse en las potestades de obtención de información que la LGT confiere a la Administración tributaria. La simple lectura de los artículos 93 y 94 de la LGT permite constatar que, en general, los deberes de información se configuran como obligaciones de «proporcionar», «facilitar» y «suministrar» datos con trascendencia tributaria. En síntesis, «el objeto de los deberes de información es la comunicación de datos fiscalmente relevantes» (Martín Queralt *et al.*, 2017, p. 463). Como hemos dicho, lo pedido en este requerimiento no encaja con esta potestad.

Aun así, cabe señalar que el artículo 94.1 de la LGT prevé que la AEAT pueda recabar la colaboración y el auxilio de cualquier autoridad en el ejercicio de sus competencias. En el ejercicio de esta facultad, entendemos que la Administración tributaria podría consultar al CGPJ sobre la viabilidad de determinadas actuaciones de obtención de información de órganos judiciales. Sin embargo, según los términos del requerimiento, la AEAT impone al CGPJ un resultado en el ejercicio de sus competencias de protección de datos.

En este sentido, el artículo 44.1 de la LOPD establece que la AEPD «actúa con plena independencia de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones». Este principio debe entenderse extendido al CGPJ cuando ejerce sus funciones como autoridad de control de protección de datos en el ámbito de los ficheros judiciales. Por tanto, es evidente que la AEAT se ha extralimitado al exigir al CGPJ un resultado en el ejercicio de sus competencias y, en consecuencia, el requerimiento no se ajustaría a derecho.

Aun con todo, el CGPJ, en lugar de impugnar el requerimiento de la AEAT por alguna de las razones expuestas, dicta un acuerdo en atención del requerimiento. Ahora bien, ni acuerda directamente la cesión de la información, ni dicta una instrucción de obligado cumplimiento por los juzgados y tribunales. Más bien, ejerce las competencias que la ley le otorga de forma independiente, sin vincularse a lo pedido en el requerimiento, aprobando un informe favorable parcial en el que recomienda la cesión de los datos a excepción del dato relativo a la identificación del cliente.

Llegado este punto, cabe preguntarse qué efectos produce el acuerdo del CGPJ que autoriza la cesión de datos por los órganos judiciales. En primer lugar, recordamos que el propio acuerdo, en su apartado 5.2.3, ordena su difusión a los órganos judiciales para que estos «decidan sobre este requerimiento a la luz de las consideraciones recogidas en el expresado informe» del Gabinete Técnico del CGPJ. Es decir, el acuerdo no origina ninguna obligación de cesión de los datos. Y no podría ser de otra manera, pues los actos de las autoridades de control de protección de datos (generalmente la AEPD, y en este particular el CGPJ) no tienen la finalidad de acordar cesiones de datos a la AEAT, todo lo más, pueden dictar instrucciones que orienten la actuación de los sujetos sometidos a su control en el respeto a la legislación de protección de datos.

De lo anterior debe colegirse que cualquier obligación de cesión de datos a la AEAT emana de una actuación administrativa previa de la Administración tributaria realizada en el seno de sus competencias y dirigida al obligado a proporcionar la información. En aplicación al

presente caso, para que un órgano judicial esté obligado a ceder datos a la Administración tributaria, debe haber sido requerido por esta de forma individualizada.

Sin embargo, no consta que la Administración tributaria haya dirigido un requerimiento a cada uno de los órganos judiciales del territorio nacional. Más bien, de los términos del requerimiento y del proceder subsiguiente del CGPJ, parece que el requerimiento controvertido tuviera un destinatario plural con finalidades distintas. Por un lado, el requerimiento se dirige al CGPJ con el fin de que dicte instrucciones favorables sobre la cesión de datos y que las remita junto con el requerimiento a los órganos judiciales; por otro, los destinatarios son cada uno de los órganos judiciales del territorio nacional, los cuales serían notificados del requerimiento al serles remitido por el CGPJ, siendo estos últimos los auténticos obligados a proporcionar la información a la AEAT.

Esta última descripción es la que creemos que mejor explica la lógica seguida por el acuerdo del CGPJ al pronunciarse sobre el requerimiento de información. Sin embargo, la legalidad de este planteamiento es muy discutible, pues pasa por alto las exigencias más básicas de las actuaciones de obtención de información por captación, a saber, que el requerimiento sea «individualizado».

Respecto al carácter «individualizado», la Sentencia de Tribunal Supremo (STS) de 12 de noviembre de 2003 (rec. núm. 4783/1998 –NFJ015687–) establece que «la individualización del requerimiento se predica, generalmente, del sujeto requerido, que sí debe de ser singular y determinado». Esta doctrina ha sido reiterada, entre otras, en las SSTS de 14 de marzo de 2007 (rec. núm. 1320/2002 –NFJ026273–) y de 20 de noviembre de 2014 (rec. núm. 3073/2012 –NFJ056662–). Es decir, un requerimiento se entiende individualizado cuando señala de forma clara y singular al destinatario del requerimiento. Estos pronunciamientos son congruentes con el artículo 55.1 a) del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, que dispone que el requerimiento debe identificar de manera concreta y expresa al obligado tributario al que se dirige el requerimiento.

En este caso, el requerimiento alude genéricamente a «los responsables territoriales de las bases de datos jurisdiccionales». A la vista del artículo 236 sexies.1 de la LOPJ, esta expresión abarca a todos los juzgados y tribunales del territorio nacional. Según los datos disponibles en el «Directorio de órganos judiciales» de la página web del CGPJ, solo en Madrid y Barcelona hay más de 1.000 órganos judiciales. Por tanto, es evidente la generalidad e inconcreción del requerimiento al consignar el destinatario. Estos términos *parecen más propios de una disposición reglamentaria que de un acto administrativo singularizado* y, por tanto, definitivamente no se ajustan a la naturaleza de un requerimiento individualizado.

En el fundamento jurídico tercero, el tribunal reconoce que las obligaciones de información por captación deben ajustarse a una serie de pautas objetivas para no incurrir en arbitrariedad. Sin embargo, el requisito analizado sobre la individualización de los requerimientos,

básico en este tipo de actuaciones de la Administración tributaria y notoriamente infringido en este caso, no ha sido considerado en modo alguno por la sentencia que comentamos.

3.3. El motivo de nulidad desarrollado en la sentencia y los límites de los requerimientos en cuanto a los sujetos a los que se refiere la información

La sentencia determina la nulidad del acuerdo impugnado porque el requerimiento sobre el que se pronuncia no acreditaba la existencia de indicios de fraude cometido por los sujetos sobre los que se está requiriendo la información.

En virtud de las consideraciones generales que se realizan en los primeros párrafos del fundamento jurídico cuarto podría deducirse que se formula un criterio de aplicación general a los requerimientos. La sentencia dice que la obtención de información por captación es una «actividad de constatación de posibles incumplimientos individuales, que debe ser desarrollada cuando consten indicios sobre los mismos que deriven de la información que posea la Administración tributaria». En síntesis, de este pronunciamiento se podría concluir que los requerimientos de información deben ir siempre motivados por la constatación previa de indicios de fraude. Sin embargo, no puede afirmarse que esto sea exigible con carácter general.

Ciertamente, en este caso concreto, es exigible la constatación previa de indicios de fraude porque el PACT de 2016, en el que según la motivación del requerimiento se encuentra amparado este acto, establece que las actuaciones de obtención de información se realizarán frente a aquellos profesionales que presenten signos externos de riqueza incongruentes con sus declaraciones tributarias. Por tanto, el requisito que incumple el requerimiento no se deriva sin más de su naturaleza como acto de obtención de información por captación, sino de un requisito que se autoimpuso la Administración autora del requerimiento al remitirse en su motivación a lo dispuesto en el PACT de 2016.

No puede confirmarse que los requerimientos individualizados deban estar siempre justificados por indicios de fraude constatados previamente pues, como ha señalado Hurtado González (2003), existen solicitudes de datos referidos a terceras personas que se realizan para recabar datos que la AEAT no obtiene por medio de las obligaciones de información por suministro y que, en muchos de estos casos, se refieren a personas no identificadas por la Administración tributaria. A título ejemplificativo cabe mencionar las SSTS de 20 de noviembre de 2014 (rec. núm. 3073/2012 –NFJ056662–) y de 18 de febrero de 2015 (rec. núm. 3479/2012), en las que el TS confirma la validez de requerimientos de información cuya trascendencia tributaria se proyecta sobre un número incierto de sujetos no identificados.

La licitud declarada de los requerimientos de información sobre terceros no identificados impide que de la sentencia pueda extraerse el mencionado criterio de aplicación general, pues la motivación de sospecha individualizada de fraude que exige el tribunal en este caso solo deriva de la remisión que hace el requerimiento al PACT de 2016.

No obstante, creemos que la sentencia podría haber invocado otros criterios jurisprudenciales que sí limitan los requerimientos de información en cuanto a la solicitud de datos sobre terceras personas distintas del requerido.

Aunque, como hemos mencionado, los requerimientos que solicitan información sobre un número de sujetos indeterminado pueden ser válidos, la citada STS de 12 de noviembre de 2003 (rec. núm. 4783/1998 –NFJ015687–) señala que existen límites sobre el volumen de sujetos afectados por la información solicitada. De hecho, esta sentencia confirma la anulación de un requerimiento de datos a una sociedad de telefonía, entre otras razones, por la excesiva «genericidad e indeterminación subjetiva» al afectar la información solicitada a 108.451 usuarios. Concluye señalando que se trataba de un «requerimiento indiscriminado y no selectivo» que resulta incompatible con la naturaleza de las obligaciones de información por captación. De lo anterior, debe concluirse que un requerimiento no puede solicitar datos sobre un número excesivamente alto de contribuyentes.

En el presente caso, resulta evidente que se infringe este criterio jurisprudencial, pues, según publicaron los principales medios informativos, el requerimiento dirigido al CGPJ demandaba información relativa a más de 23 millones de procedimientos judiciales, afectando a la práctica totalidad de los profesionales del derecho del territorio nacional.

3.4. La trascendencia tributaria de la información

Otro presupuesto básico que la sentencia soslaya en su análisis es la trascendencia tributaria de la información. La regulación de los artículos 93 y 94 de la LGT de las potestades de obtención de información establece como presupuesto para su ejercicio que la información requerida por la Administración tributaria revista «trascendencia tributaria».

Este concepto jurídico indeterminado ha sido desarrollado por la jurisprudencia. Sirva de muestra la STS de 20 de noviembre de 2014 (rec. núm. 3073/2012 –NFJ056662–) que, citando de la STS de 12 de noviembre de 2003 (rec. núm. 4783/1998 –NFJ015687–), señala:

La trascendencia tributaria debe entenderse como la cualidad de aquellos hechos o actos que pueden ser útiles a la Administración para averiguar si ciertas personas cumplen o no con la obligación establecida en el artículo 31.1 de la CE [...] Y esa utilidad puede ser «directa» (cuando la información solicitada se refiere a hechos imponibles, o sea, a actividades, titularidades, actos o hechos a los que la ley anuda el gravamen) o «indirecta» (cuando la información solicitada se refiere solo a datos colaterales, que puedan servir de indicio a la Administración para buscar después hechos imponibles presuntamente no declarados o, sencillamente, para guiar después la labor inspectora [...] hacia ciertas y determinadas personas).

De lo anterior, subrayamos que la diferencia entre la trascendencia tributaria directa e indirecta radica en que la directa pone de manifiesto la concurrencia del hecho imponible, mientras que la indirecta solo aporta indicios a la Administración tributaria.

La STS de 11 de marzo de 2015 (rec. núm. 1412/2012 –NFJ057690–) dispone que las peticiones de datos del segundo tipo exigen un mayor esfuerzo de motivación del requerimiento que cuando la trascendencia tributaria es directa y evidente. Este criterio parte de la lógica premisa de que del requerimiento debe deducirse la finalidad de la información solicitada y esto no ocurre cuando se exige una información de trascendencia tributaria indirecta (la cual puede predicarse de una variedad de hechos excesivamente amplia) sin indicarse para qué se va a utilizar.

En el presente caso, los datos solicitados no tienen trascendencia tributaria directa pues, como argumenta el CGAE, el requerimiento se refiere principalmente a datos procesales y los únicos datos económicos son la existencia de una prestación de servicios jurídicos y la cuantía del litigio. Asimismo, advierte que no puede presumirse la relación entre estos dos conceptos, de lo contrario pueden alcanzarse «conclusiones erróneas en la lucha contra el fraude». Adicionalmente, debemos señalar que la AEAT no puede extraer consecuencias directas en ningún impuesto de la información sobre qué profesionales han intervenido en los procesos, pues el dato sobre su intervención no guarda relación con la retribución por su servicio. Ni siquiera puede concluirse que su intervención esté necesariamente retribuida, ya que la información requerida incluye a abogados de empresa, del servicio de justicia gratuita y otros que actúan por razones distintas de una retribución económica. Menos aún, puede establecerse relación alguna entre su retribución y la cuantía del litigio.

Por otra parte, de acuerdo con la RTEAC de 4 de diciembre de 2018 (RG 5521/2015 –NFJ072114–), que acoge el criterio del TS, la trascendencia tributaria indirecta debe acreditarse mediante una justificación concreta de la utilidad de estos datos para el desempeño de las funciones de la Administración tributaria. No puede considerarse acreditada y justificada por una simple referencia a las disposiciones normativas que habilitan el requerimiento, tampoco puede sustituirse esta justificación por la mera afirmación apodíctica de que la información es útil para las funciones que la AEAT tiene encomendadas. Este tipo de justificación solo es factible para peticiones de datos con trascendencia tributaria directa y evidente.

El requerimiento dirigido al CGPJ incurre en este vicio de ausencia de motivación, pues su justificación se limita a indicar que la información «resulta necesaria para el adecuado cumplimiento de las actuaciones que tienen encomendadas». Tratándose de información cuya trascendencia tributaria no es evidente y dado que no cabe presumirla por el mero hecho de que la AEAT formule un requerimiento, consideramos que se incumple este presupuesto.

3.5. El requerimiento es desproporcionado

En los epígrafes anteriores ya se han comentado algunos motivos de ilegalidad del requerimiento derivados del volumen de sujetos requeridos (la totalidad de los juzgados del territorio nacional) y de los sujetos afectados por la información (los abogados y procuradores que hayan participado en procedimientos en los años 2014, 2015 y 2016). Sin embargo, una última conclusión que debería extraerse de estas características del requerimiento es que se

hace un uso desproporcionado de la obtención de información por captación. Una obligación de información de estas características debería arbitrarse por medio de la aprobación de una normativa reglamentaria que estableciera una obligación de información por suministro.

La citada STS de 20 de octubre de 2014 (rec. núm. 1414/2012 –NFJ056360–) llega a una conclusión similar en el caso de un requerimiento de información a unas sociedades de tasación inmobiliaria:

hemos de concluir que, por esa orfandad en la motivación, unida a su generalidad y falta de concreción, el requerimiento impugnado, en cuanto sistema de captación de datos, adolece de un carácter indiscriminado y no selectivo [...] sin la adecuada justificación y, por ello, sin amparo en el marco normativo al que debería haberse sometido. En realidad, lejos de constituir un requerimiento individualizado de información, supone la definición por vía de acto singular de un deber general de información periódica u ocasional («información por suministro»), previsto en el propio artículo 93.2 de la Ley General Tributaria de 2003, con lo que la Administración tributaria se ha separado del marco legal al que indefectiblemente se encontraba sujeta.

A una conclusión similar llegan las RRTEAC de 8 de noviembre de 2007 (RG 1481/2006 –NFJ027027–), de 8 de noviembre de 2007 (RG 1509/2006 –NFJ027043–) y de 10 de junio de 2009 (RG 4523/2008 –NFJ035495–). Además, estas resoluciones concluyen que los requerimientos de este tipo infringen las exigencias de proporcionalidad y limitación de costes indirectos (art. 3.2 LGT) al realizar peticiones masivas de datos que provocan importantes costes indirectos para el sujeto que debe facilitar los datos a la Administración.

En este caso, consideramos que se infringen estos mismos límites, en primer lugar, al requerir mediante acto administrativo singular a todos los juzgados y tribunales y, en segundo lugar, al requerir la información de todos los abogados y procuradores que intervienen ante cada uno de estos órganos, pues se solicita una enorme cantidad de datos relativos a un periodo de tres años y que no se encuentran sistematizados. Ciertamente, esta obligación de información debería exigirse reglamentariamente, estableciendo un suministro de información sistematizado mediante la cumplimentación del modelo correspondiente por los juzgados y tribunales.

3.6. Conclusiones

Creemos que ni el TS ni el TEAC abordan los problemas que suscita el requerimiento en cuanto a la selección del destinatario. A la vista de la ambigua redacción del requerimiento, no puede descartarse que este solicitase los datos directamente al CGPJ o, en su caso, que estuviera exigiendo al CGPJ que obligara a los juzgados y tribunales a proporcionar los datos a la AEAT. Ninguna de estas dos pretensiones hubiera resultado factible, pues la primera es imposible, al no disponer el CGPJ de los datos, y la segunda es claramente ilegal, pues supondría una injerencia indebida en las competencias del CGPJ, además, de una actuación no amparada en las potestades reconocidas a la Administración tributaria.

La decisión adoptada en el acuerdo del CGPJ no responde a ninguno de los dos planteamientos anteriores. El acuerdo dicta un informe favorable parcial a la cesión de datos en el ejercicio independiente de sus competencias, lo que implica una respuesta al requerimiento como si este no pretendiera ser obligatorio, y ordena remitir el requerimiento a los juzgados y tribunales del territorio nacional. Este último proceder implica la asunción por parte del CGPJ de que el requerimiento estaba dirigido tanto al CGPJ como, indirectamente, a los juzgados y tribunales, pues el acuerdo, en calidad de instrucción sobre el tratamiento de datos, no puede originar por sí mismo obligaciones de cesión de datos a la AEAT.

Considerar que el requerimiento está dirigido también a los juzgados y tribunales del territorio nacional, obliga inexorablemente a declararlo ilegal por no estar individualizado el destinatario, requisito básico e imprescindible de los actos de obtención de información por captación.

Por otra parte, el volumen de sujetos afectados por la información solicitada en un requerimiento está sujeto a unos límites que en este caso se infringen manifiestamente, pues el requerimiento afecta a la totalidad de abogados y procuradores en ejercicio durante los años 2014, 2015 y 2016.

Asimismo, debe destacarse que la información requerida no presenta trascendencia tributaria directa que se evidencie de la propia información requerida. Por otra parte, el requerimiento no incluye motivación alguna que justifique concretamente que la información es útil, aunque sea de forma indirecta. En consecuencia, el tribunal debería haber constatado que el requerimiento no cumple este requisito.

Por último, concluimos que el requerimiento al CGPJ constituye un ejercicio desproporcionado de la potestad de obtención de información por captación. La información que se solicita en el requerimiento debería ampararse en una regulación reglamentaria que disponga la obligación de los juzgados y tribunales de suministrar la información de forma sistemática a la AEAT.

Referencias bibliográficas

- Hurtado González, J. F. (2003). La impugnación y suspensión de los requerimientos de información tributaria sobre terceros. *Impuestos*, 1, 137-174. Recuperado de <<https://laleydigital.laley.es>> (consultado el 26 de febrero de 2019).
- López Martínez, J. (1992). *Los deberes de información tributaria*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales-Marcial Pons.
- Martín Queralt, J. et al. (2017). *Curso de Derecho Financiero y Tributario*. (28.ª ed.). Madrid: Tecnos.
- Sánchez Morón, M. (2016). *Derecho Administrativo: Parte General*. (12.ª ed.). Madrid: Tecnos.