

ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 620/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Nicolás Maurandi Guillén

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente

Lamarca --

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Sexta**  
**Sentencia núm. 1611/2018**

Excmos. Sres.

D. Luis María Díez-Picazo Giménez, presidente

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez

D. José Manuel Sieira Míguez

D. Nicolás Maurandi Guillén

D. Eduardo Espín Templado

En Madrid, a 13 de noviembre de 2018.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo que con el núm. 620/2017 ante la misma pende de resolución, interpuesto por Consejo General de la Abogacía, representado por el procurador don Luis Villanueva Ferrer y defendido por el abogado don Lucas Blanque Rey, contra el Acuerdo de 20 de julio de 2017, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial [que se pronunció sobre la petición formulada por Agencia Estatal de la Administración Tributaria, Departamento de la Inspección Financiera y Tributaria, dirigida al Presidente del Consejo General del Poder Judicial, de remisión a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de información relativa a la participación de abogados y procuradores en todos los procedimientos judiciales durante los años 2014, 2015 y 2016].



Ha comparecido como parte recurrida el Abogado del Estado, en representación y defensa del Consejo General del Poder Judicial.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Nicolás Maurandi Guillén.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Por el Consejo General de la Abogacía se interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo de 20 de Julio de 2017 de Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial que antes se ha mencionado, el cual fue admitido por la Sala, motivando la reclamación del expediente administrativo que, una vez recibido, se entregó a la parte recurrente para que formalizase la demanda dentro del plazo de veinte días, lo que verificó con el oportuno escrito en el que, después de exponer los hechos y alegar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó así:

«**SUPLICO A LA SALA** que tenga por evacuado en tiempo y forma el traslado conferido y por presentado este escrito de **DEMANDA** con los documentos que la acompañan y, en su virtud, tras los trámites legales oportunos, dicte en su día Sentencia por la que acuerde la nulidad del impugnado Acuerdo de 20 de Julio de 2017, de la Comisión Permanente del Poder Judicial, así como del requerimiento de obtención de información, de 8 de mayo 2017 en que se basa, dirigido al Consejo General del Poder Judicial por el Equipo Central Información de la Oficina Nacional de Investigación del Fraude (ONIF) de la Agencia Estatal Administración Tributaria y, en consecuencia, de cuantos actos que, en cumplimiento del cite Acuerdo se hayan adoptado por los responsables de los ficheros jurisdiccionales con demás que proceda en derecho».

**SEGUNDO.-** El señor Abogado del Estado, en representación del Consejo General del Poder Judicial, se opuso a la demanda mediante escrito en el que, después de exponer cuanto estimó conveniente en defensa de la posición por él defendida, terminó suplicando que se declare inadmisibile o, en su defecto, se desestime el recurso.



**TERCERO.-** No hubo recibimiento a prueba y, una vez conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo la audiencia del día 12 de Julio de 2018; y por providencia de esta misma fecha se acordó lo siguiente:

«Se concede plazo de diez días a las partes para que se pronuncien sobre la competencia del Consejo General del Poder Judicial para dictar el acto impugnado, a la vista de lo dispuesto en el artículo 94.3 de la Ley General Tributaria (Ley 58/2003, de 17 de diciembre)».

**CUARTO.-** Efectuadas sus alegaciones por las partes litigantes, esta Sección reanudó la deliberación y procedió a la votación y fallo.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** *Reseña inicial sobre la actuación administrativa impugnada en el actual proceso jurisdiccional y los hechos que la precedieron.*

1.- El 8 de mayo de 2017 el Director del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria remitió al Presidente del Consejo General del Poder Judicial una carta y un requerimiento de obtención información.

La carta decía:

«Estimado Sr. Lesmes,

En el marco de las directrices generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2017 (BOE del 27 de enero) y siguiendo su estrategia de actuación en materia de prevención y control del fraude tributario, está prevista la realización planificada, y sistemática de actuaciones de obtención de Información con trascendencia tributaria por los órganos de Inspección encuadrados en el Departamento de Inspección Financiera y Tributaria en relación con diversos sectores de actividad económica, entre los que se encuentra el sector, de los profesionales del Derecho.



El Consejo General del Poder Judicial gestiona, entre otras, la información relativa a estos profesionales que se considera relevante para los fines de aplicación de los tributos.

De acuerdo con el informe de 19 de julio de 2018 del Gabinete Técnico del Consejo sobre las peticiones formuladas por la AEAT dirigidas a los órganos judiciales pare que se remita a dicha Agenda Información con trascendencia tributaria, certificado posteriormente por la Comisión Permanente, queda pues perfectamente determinada así la legitimidad de cesión de datos a la AEAT por I, que se emite el requerimiento que se acompaña.

Cuando se acuerde el suministro de Información los agradecería que con el objeto de minimizar los costes indirectos que el mismo pudiera ocasionar, esta autorización se pusiera e conocimiento de los responsables de la Oficina Nacional de Investigación del Fraude que figuran en el requerimiento do información, para que realicen las gestiones oportunas para iniciar la captación en cada sede.

Agradeciendo de antemano su colaboración, le saluda atentamente.

Luis María Sánchez González.

Director del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria».

**2.-** El "REQUERIMIENTO DE OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN" tenía el siguiente contenido:

«Siguiendo la estrategia de actuación definida en el Plan Anual de Control Tributario Aduanero elaborado por la Agenda Estatal de la Administración Tributaria y aprobado por Resolución do 22 de febrero do 2016 (B.O.E. de 23 de febrero de 2016), está prevista la realización de actuaciones de obtención de información en relación con los datos cuya titularidad pertenece a ese Consejo General del Poder Judicial.

Por ello, en virtud de las facultades atribuidas a la Inspección de los Tributos por la Ley General Tributaria y sus normas de desarrollo, ruego imparta las instrucciones oportunas, para que, a la mayor brevedad posible, autorice a los responsables territoriales de la bases de de datos jurisdiccionales, a ceder a los Servicios de Inspección de AEAT, la siguiente información con trascendencia tributaria relativa a la participación de Abogados y Procuradores en procedimientos judiciales, que resulta necesaria para el adecuado cumplimiento de las actuaciones que tienen encomendadas.

Por procedimiento:



- Identificación de cada Abogado y Procurador que haya intervenido en procesos judiciales en cualesquiera de los Juzgados y Tribunales con sede en cualquier parte del territorio nacional. La Información contendrá nombre completo y NIE del Abogado o Procurador y su número de colegiado.
- Fecha de inicio de la Intervención en el procedimiento.
- Fecha de cese (en su caso) en el procedimiento.
- Juzgado o Tribunal ante el que ha Intervenido.
- Localidad.
- Identificación del procedimiento Judicial mediante su correspondiente clave.
- Fecha de inicio del procedimiento.
- Fecha de finalización del procedimiento (en su caso).
- Importe en litigio (en su caso).
- Identificación del cliente.
- La información se referirá a los años 2014, 2015 y 2016.

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 del Equipo Central de Información de la Oficina Nacional de investigación que más abajo se citan, para que se proceda a gestionar la obtención de la información requerida por las dependencias territoriales de la inspección directamente en cada órgano autonómico responsable o por el Equipo Central de Información de la Oficina Nacional de Investigación del Fraude para la información no descentralizada».

**3.-** El 8 de junio de 2017 el Gabinete Técnico del Consejo emitió informe favorable a la petición formulada por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, "salvo en el dato relativo a la identificación del cliente".

**4.-** El acuerdo de 20 de junio de 2017 de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, que es el acto objeto de la impugnación planteada por el Consejo General de la Abogacía en el actual proceso jurisdiccional, resolvió lo siguiente:

«1.- Aprobar el informe del Gabinete Técnico de 8 de junio de 2017.

2.- Informar favorablemente, de conformidad con el informe del Gabinete Técnico aprobado por la Comisión Permanente del día 27 de julio de 2016, sobre las petición



formulada por la Agenda Estatal de la Administración Tributaria, Departamento de la Inspección Financiera y Tributaria, remitida al presidente del Consejo General del Poder Judicial comunicación relativa a la remisión a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Información relativa a la participación de abogados y procuradores en todos los procedimientos judiciales durante los años 2014, 2015 y 2016, para que se remita a dicha agencia la Información con trascendencia tributaria Interesada, salvo en el dato relativo a la identificación del cliente.

3.- Comunicar este acuerdo, junto con el informe del Gabinete Técnico de 8 de Junio de 2017, al presidente de la Audiencia Nacional y a los presidentes de los tribunales superiores de justicia para su conocimiento y difusión entre los órganos judiciales de ellos dependientes, a los efectos de que, en atención a lo pedido por la AEAT, decidan sobre este requerimiento a la luz de las consideraciones recogidas en el expresado informe y en el aprobado por la Comisión Permanente del día 27 de julio de 2016, en su condición de responsables de los ficheros jurisdiccionales.

4.- Notificar el acuerdo a los funcionarios del Equipo Central de Información de la Oficina Nacional de Investigación del Fraude que se citan en el requerimiento, con traslado del Informe del Gabinete Técnico de 8 de junio de 2017.

5.- Notificar el acuerdo al, Ministerio de Justicia y al resto de administraciones públicas competentes en la dotación de medios materiales a la Administración de Justicia, de acuerdo con lo que establece el artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, para que, en su condición de encargadas del tratamiento de los datos personales de los ficheros jurisdiccionales, y con el acuerdo favorable de los responsables de los ficheros, faciliten la Información solicitada por la AEAT-ONIF, poniéndose en contacto con los funcionarios mencionados en el requerimiento para disponer el mecanismo de remisión de la información».

**SEGUNDO.-** *La pretensión y los argumentos de la demanda del Consejo General de la Abogacía.*

Dicha demanda deduce como pretensión la nulidad de ese impugnado acuerdo de 29 de julio de 2017 de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial; la del requerimiento de obtención de información de 8 de mayo de 2017 en el que se basa; y la de cuantos actos que, en cumplimiento del citado acuerdo, hayan adoptado los responsables de los ficheros jurisdiccionales.



Los argumentos que esgrime el apoyo de lo anterior son los cinco que seguidamente se indican; y son sustentados cada uno de ellos con las ideas que a continuación también se exponen (en su parte esencial).

1.- El requerimiento de obtención de información de 8 de mayo de 2017 no está suficientemente motivado.

El desarrollo o explicación de este primer argumento comienza con la transcripción de los artículos 93 y 94 de la LGT 2003 y, con esta base normativa, se efectúa la afirmación de que ciertamente la Administración tributaria tiene reconocida una potestad que le permite requerir información necesaria para asegurar el exacto cumplimiento de las obligaciones tributarias, pero las facultades así reconocidas no son ilimitadas y tampoco pueden ejercerse de manera arbitraria y no justificada.

Se dice a continuación que el primer y fundamental aspecto que delimita el deber de suministrar información para la Administración tributaria es la trascendencia tributaria.

Se sostiene seguidamente que para evitar la arbitrariedad resulta fundamental que los requerimientos individualizados de información, y por lo que aquí nos ocupa el dirigido por la AEAT al Consejo General del Poder Judicial, identifiquen perfectamente la información solicitada y justifiquen convenientemente los motivos que avalan el recibimiento.

Para reforzar esto último se transcribe esta parte del artículo 56 del Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión de inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio):

«**Artículo 56.** *Requerimientos a determinadas autoridades sometidas al deber de informar y colaborar.*



Los requerimientos individualizados de información que se efectúen a las entidades y órganos a que se refiere el artículo 94.3 y 4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se realizarán directamente por el superior jerárquico del órgano actuante que pretenda obtener la información.

En estos casos, el órgano actuante que pretenda obtener la información dirigirá una solicitud debidamente justificada al órgano competente para realizar el requerimiento. (...)».

Y se afirma, así mismo, que la necesidad de motivar adecuadamente la razón que fundamenta la solicitud o requerimiento de información ha sido subrayada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo; y se citan a este respecto o las sentencias de 21 de junio de 2012 y 28 de noviembre de 2013.

Después de lo anterior se sostiene que el requerimiento de información aquí litigioso vulnera de manera evidente las exigencias más básicas de justificación y debida motivación. Que ello es así lo evidencia el que carece en términos casi de absolutos de la más mínima referencia a los motivos o fundamentación que permitan conocer las razones que le sirven de apoyatura. Y que tan sólo se hace una referencia absolutamente genérica, capciosa y errónea en la carta de 8 de mayo de 2017 y en el requerimientos de información de la misma fecha.

Para apoyar estos últimos reproches se afirma que el requerimiento y la carta apelan a un Plan anual de control tributario distinto (el primero al del año 2016 y la segunda al del año 2017); y que es falsa la afirmación de el sector de profesionales del derecho esté previsto en el plan anual de 2017.

Y luego se alude a la doctrina de la STS de 28 de noviembre de 2013, afirmándose que a partir de la misma y del artículo 56 RGI, los requerimientos de información como el que aquí nos ocupa exigen una justificación más precisa que la mera referencia a los planes anuales de inspección y a una actividad que se dice ser objeto específico de uno de esos dos Planes.





2.- El mencionado requerimiento no se refiere a información con trascendencia tributaria.

Para justificar este aserto se comienza por invocar lo que la Audiencia Nacional y la doctrina administrativa ha establecido sobre lo que se debe entender por hechos con trascendencia tributaria: aquellos acontecimientos o circunstancias que determinan el hecho imponible. Y se recuerda también que dicha doctrina ha destacado la proporcionalidad y el carácter instrumental que debe existir entre lo solicitado por la Administración y las consecuencias reales que en el ámbito tributario hayan de producirse.

A continuación se transcribe esta declaración de la STS de 15 de diciembre de 2014:

«La trascendencia tributaria ha sido definida por esta Sala (...) señalando que es 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 de la Constitución de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, y poder, en caso contrario, actuar en consecuencia.

Y esta 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 puede servir de indicio a la Administración para buscar después hechos imponibles presuntamente no declarados o, sencillamente, para guiar después la labor inspectora --que, no se olvide, no puede alcanzar absolutamente a todos los sujetos pasivos, por ser ello materialmente imposible-- hacia ciertas y determinadas personas (...)).

Se reitera después la importancia que tiene la justificación o motivación del requerimiento de información y, más aún, en aquellas solicitudes de información cuya trascendencia tributaria tiene un carácter indirecto.

Se aduce seguidamente que las exigencias básicas inherentes al principio de seguridad jurídica obligan a una mayor delimitación del concepto; y se añade que esta delimitación se ha construido en torno a la idea de concreción de los datos, en el sentido de que el requerimiento se ha de referir



a información personalizada, esto es, "los datos deben estar referidos a los hechos que sean imputables a un contribuyente o contribuyentes determinados o susceptibles de ser considerados obligados tributarios por encontrarse en situaciones sobre las que se estuviera realizando una investigación o, al menos, estuvieran claramente contemplados en el marco de los planes de inspección".

Tras lo anterior se exponen unas razones por las que se considera que el requerimiento de información aquí controvertido no cumple con la exigencia de solicitar datos con trascendencia tributaria; unas razones que, en esencia, se pueden resumir en lo que continua.

Se dice que lo solicitado son datos procesales de los que los únicos elementos económicos son la existencia de una prestación de servicios profesionales por el abogado y la cuantía del pleito; pero la cuantía es irrelevante porque no determina los honorarios.

Se califican los datos así solicitados de excesivos, lo que pretende derivarse del hecho de que se exige el número de colegiado y el NIF (cuando debería de bastar con el segundo) y el importe del litigio, así como las fechas de la intervención profesional.

Y se afirma, en lo que particularmente se refiere al importe del litigio, que puede dar lugar a conclusiones erróneas en la lucha contra el fraude (al no tener por qué guardar relación con los honorarios).

Luego se imputa a ese requerimiento que es aquí objeto de polémica de ser desproporcionado, para lo que aduce principalmente que es referido a la totalidad de los procedimientos jurisdiccionales y no especifica su finalidad concreta que, en todo caso, debería venir avalada por el Plan General de Control Tributario.

Se aduce que hay diferencias entre el requerimiento de información que fue enjuiciado por la STS de 28 de noviembre de 2013 y el aquí litigioso, y se señala que aquel otro tenía perfecto anclaje en el Plan General de Control Tributario de 2007 y nada eso sucede en el caso que aquí nos ocupa.

ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

Este segundo argumento de la demanda termina sentando la conclusión de que el requerimiento discutido es arbitrario, contrario al ordenamiento jurídico y a la interpretación que de este han efectuado la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional y la doctrina del Tribunal Económico-Administrativo Central.

Se completa anterior con la consideración final de que el requerimiento tampoco se adecúa a los propios estándares internacionales en que se articula el intercambio de información entre Administraciones tributarias de diferentes ordenamientos jurídicos; y se cita a este respecto lo establecido en el MC-OCDE sobre obligación de los Estados de intercambiar la información con "relevancia tributaria".

3.- El mencionado requerimiento de obtención de información no respeta lo establecido en la Ley 58/2003, do 17 de diciembre, General Tributaria [LGT 2003], en el sentido como lo ha interpretado la jurisprudencia del Tribunal Supremo en lo que hace a las vías de obtención de información tributaria por la AEAT.

El desarrollo de este tercer argumento comienza por señalar que la normativa básica que regula los requerimientos de información está constituida por el principio de legalidad proclamado en el artículo 31.3 de la Constitución, pero que establece que sólo por ley se establezcan las prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.

Y a continuación se invocan estas prescripciones de los artículos 93.1 y 2 y 94.4 de la LGT 2003:

«**Artículo 93.** *Obligaciones de información.*

1. Las personas físicas a jurídicas, públicas o privadas, así como las entidades mencionadas en el apartado 4 del artículo 35 de esta ley, estarán obligadas a proporcionar a la Administración tributaria toda clase de datos, informes, antecedentes y justificantes con trascendencia tributaria relacionados con el

ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

cumplimiento de sus propias obligaciones tributarias o deducidos de sus relaciones económicas, profesionales o financieras con otras personas.

En particular (...).

2. Las obligaciones a las que se refiere el apartado anterior deberán cumplirse con carácter general en la forma y plazos que reglamentariamente se determinen, o mediante requerimiento individualizado de la Administración tributaria que podrá efectuarse en cualquier momento posterior a la realización de las operaciones relacionadas con los datos o antecedentes requeridos.

**Artículo 94.** *Autoridades sometidas al deber de informar y colaborar.*

(...).

3. Los juzgados y tribunales deberán facilitar a la Administración tributaria, de oficio o a requerimiento de la misma, cuantos datos con trascendencia tributaria se desprendan de las actuaciones judiciales de las que conozcan, respetando, en su caso, el secreto de las diligencias sumariales».

Se cita lo que la STS de 15 de diciembre de 2014 (rec. 3565) declaró sobre que la obligación general de información que contempla el artículo 93.1 LGT 2003 se encauza por dos vías en su artículo 93.2, denominadas, respectivamente, "información por suministro " e "información por captación" (siendo esta segunda la propia de los requerimientos individualizados).

Y se aduce que la STS de 20 de octubre de 2014 (rec. 1414/2012) declaró que los requerimientos individualizados, como en general las actuaciones de obtención de información practicadas por la Inspección de los Tributos, han de ser concretos y singulares, lo que se predica en primer lugar del requerido, pero también del ámbito objetivo de la información reclamada; y que el juego de ambas notas (individualización subjetiva y concreción objetiva) permite a rechazar los requerimientos abstractos, genéricos e indiscriminados, pues de otra forma se difuminarían las líneas divisorias entre la información por captación y la información por suministro.

Con base en todo lo anterior se defiende que la aquí discutida solicitud del Departamento de Inspección financiera y tributaria, en los términos en que



ha sido aceptada por el Consejo General del Poder Judicial, no reúne esas notas de individualización y concreción que deben concurrir incluso en los requerimientos de información con trascendencia tributaria indirecta; pues antes bien supone un requerimiento indiscriminado de información que carece de trascendencia tributaria, del que ya puede disponer la propia AEAT por el cauce de la "información por suministro".

4.- El referido requerimiento de obtención de información no se acomoda a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de transmisión o cesión de datos entre Administraciones Públicas.

La aplicación de este cuarto argumento se inicia recordando lo que establecen los apartados 3 y 5 del artículo 94 LGT 2003:

«**Artículo 94.** *Autoridades sometidas al deber de informar y colaborar.*

3. Los juzgados y tribunales deberán facilitar a la Administración tributaria, de oficio o a requerimiento de la misma, cuantos datos con trascendencia tributaria se desprendan de las actuaciones judiciales de las que conozcan, respetando, en su caso, el secreto de las diligencias sumariales.

5. La cesión de datos de carácter personal que se debe efectuar a la Administración tributaria conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, en los apartados anteriores de este artículo o en otra norma de rango legal, no requerirá el consentimiento del afectado. En este ámbito no será de aplicación lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 21 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal».

Se señala seguidamente que de esa regulación resulta que los requerimientos de información que efectúe la AEAT a los juzgados y tribunales generan siempre un supuesto de información por captación, que se canaliza a través de una cesión de datos del artículo 3.1 de la Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal [LOPD] que no precisa el consentimiento del afectado y a la que no es de aplicación lo previsto en el artículo 21 de dicha ley orgánica.



Después de lo que antecede, se dice que nada permite amparar en el artículo 94.5 LGT 2003 una solicitud o requerimiento de información como el que ha sido avalado por el aquí recurrido acuerdo del Consejo General del Poder Judicial; y se arguye para ello que los requerimientos masivos e indiscriminados no son conformes con los principios de protección de datos de carácter personal y, por consiguiente, pueden entrañar una vulneración del referido derecho fundamental.

Para apoyar esta última consideración se invoca la doctrina contenida en las sentencias del Tribunal Constitucional 292/2000 y 17/2013, de 31 de enero; y se extraen los siguientes criterios.

Que para que sea posible una cesión de datos de carácter personal debe existir una expresa previsión legal, pero eso no es una patente de corso para ese género de cesiones entre las limitaciones públicas; pues, además, habrán de cumplirse los restantes requisitos derivados de la jurisprudencia constitucional, entre los que se encuentran que la eventual cesión se base en bienes de dimensión constitucional y se respeten las exigencias del principio de proporcionalidad.

Y que debe respetarse también el principio de calidad de los datos contemplado en el artículo 4.1 de la LOPD, lo que conlleva tomar en consideración que la pertinencia del conocimientos del dato por parte de una Administración pública diferente a aquella que recogió el dato para el ejercicio de sus funciones legítimas se concreta en la existencia de un procedimiento o expediente determinado para el que el dato que se cede es necesario.

A partir de lo anterior se concluye que el artículo 94.5 LGT 2003 constituye la previsión legal expresa constitucionalmente exigible; pero ella no es suficiente para que la Administración tributaria pueda pedir los datos de cualesquiera ciudadanos o profesionales, con desconexión del ejercicio de las competencias que tiene atribuidas y de los concretos procedimientos que pueden tramitar.



Y se añade que por tales razones el requerimiento aquí litigioso dirigido al Consejo General del Poder Judicial es contrario al ordenamiento jurídico, como también lo es el acuerdo de este Órgano constitucional que avaló ese requerimiento y es objeto de impugnación en el actual proceso jurisdiccional.

5.- El citado requerimiento de obtención de información no se ajusta a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de protección de datos de carácter personal.

Para desarrollar este quinto argumento se invocan los artículos 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y 13 de la Directiva 95/46CE, de 24 de octubre de 1995 [relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta a la protección de datos personales y a la libre circulación de estos datos].

También se cita lo declarado por el TJUE en la sentencia de 20 de mayo de 2003 (asunto 460/00) respecto de las excepciones permitidas a las garantías del derecho protección de datos de carácter personal, en lo que afirma que requieren también un respeto del principio de proporcionalidad en relación con la finalidad del interés general que se persigue.

Y se menciona la STJUE de 27 de septiembre de 2017 (asunto C-73/16), para sostener con base en ella que cabe que no se necesita el consentimiento del interesado para el tratamiento de sus datos, pero ello no es óbice para que el tratamiento de los datos se limite a los que sean y donde sea necesario para los objetivos perseguidos y para que el tratamiento, en sí mismo considerado, se ajuste a la Directiva 95/46, en particular al principio de calidad y proporcionalidad de los datos.

**TERCERO.-** *Análisis previo de la cuestión referida a la competencia del Consejo General del Poder Judicial para dictar el acto impugnado.*

Como se ha expresado en los antecedentes, mediante providencia de 12 de julio de 2.018 (coincidente con la dictada en el recurso núm. 623/2017,



deliberado el mismo día que el actual núm. 620/2017), la Sala planteó a las partes, en aplicación de lo prevenido en el artículo 33.2 de la Ley de la Jurisdicción, la cuestión sobre la competencia del Consejo General del Poder Judicial para dictar el acto impugnado a la vista de lo dispuesto en el artículo 94.3 de la Ley General Tributaria (Ley 58/2003, de 17 de diciembre).

a. Las posiciones de las partes sobre la cuestión planteada.

Sostiene la parte recurrente que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 94.3 de la Ley General Tributaria, la cuestión planteada consiste en si un requerimiento de datos como el que se contempla en el procedimiento, ha de dirigirse directa e individualmente a cada uno de los juzgados y tribunales, sin previa intervención del Consejo General o si, como ha sucedido en el caso de autos, la Agencia Tributaria ha de dirigirse primero a aquél a fin de que autorice a los órganos judiciales responsables de los ficheros a la cesión de la información solicitada.

Señala el Consejo General de los Procuradores que la regulación vigente distingue en cuanto al tratamiento de datos entre los responsables de los ficheros y las autoridades de control, cuya intervención es posterior a las decisiones tomadas por los citados responsables y a los meros efectos de pronunciarse sobre la legalidad de dichas decisiones. En lo que se refiere a los ficheros judiciales, los responsables son los órganos jurisdiccionales, siendo el Consejo General del Poder Judicial la autoridad de control correspondiente, supliendo en lo que respecta a estos ficheros a la Agencia de Protección de Datos. Así las cosas, afirma, no le corresponde al Consejo decidir de antemano si los datos han de cederse o no, sino que tal decisión corresponde de manera directa e inmediata a cada uno de los órganos u oficinas responsables. No existe, concluye la parte recurrente, norma de cobertura alguna que condicione la decisión de los responsables de los ficheros a la autorización previa de la autoridad de control.

El Abogado del Estado se circunscribe a justificar la posición del Consejo General del Poder Judicial como autoridad de control en lo que





respecta a los ficheros judiciales. Concluye afirmando que el Consejo General del Poder Judicial puede dictar actos como el que es objeto del presente recurso, sin perjuicio de que la decisión final sobre la pertinencia de la cesión depende de cada juzgado o tribunal.

El Consejo General de la Abogacía Española formula alegaciones que, por su contenido propugnando la nulidad del acuerdo, no son propias de su posición procesal de parte codemandada, por lo que han de ser rechazadas sin ser tomadas en consideración.

b. La respuesta de la Sala.

La cuestión planteada a las partes por la Sala reside en determinar si el acto impugnado entra dentro de las competencias del Consejo General del Poder Judicial.

La primera observación que es preciso hacer es que se trata de una materia, la relativa al tratamiento automatizado de datos, sobre la que existe una normativa específica a la que hay que estar. Queremos decir que no nos encontramos ante una materia en la que valgan las competencias genéricas que posee el Consejo General, sino las que específicamente se le otorguen por la legislación aplicable en materia de protección de datos que, a los efectos que nos interesa en este litigio, son la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal (Ley 15/1999, de 13 de diciembre) y la propia Ley Orgánica del Poder Judicial.

En efecto, la LOPJ, en su artículo 236 nonies, estipula lo siguiente en relación con la posición del Consejo General respecto de los ficheros jurisdiccionales que nos ocupan:

«Artículo 236 nonies.

1. Las competencias que la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, atribuye a la Agencia Española de Protección de Datos, serán ejercidas, respecto de los tratamientos



efectuados con fines jurisdiccionales y los ficheros de esta naturaleza, por el Consejo General del Poder Judicial.

2. Los tratamientos de datos llevados a cabo con fines no jurisdiccionales y sus correspondientes ficheros quedarán sometidos a la competencia de la Agencia Española de Protección de Datos, prestando el Consejo General del Poder Judicial a la misma la colaboración que al efecto precise.

El Consejo General del Poder Judicial podrá adoptar las medidas reglamentarias que estime necesarias para garantizar el cumplimiento, en los tratamientos de datos con fines no jurisdiccionales y los ficheros no jurisdiccionales, de las medidas de seguridad establecidas en la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal.

3. Cuando con ocasión de la realización de actuaciones de investigación relacionadas con la posible comisión de una infracción de la normativa de protección de datos las autoridades competentes a las que se refieren los dos apartados anteriores apreciaran la existencia de indicios que supongan la competencia de la otra autoridad, darán inmediatamente traslado a esta última a fin de que prosiga con la tramitación del procedimiento».

Este precepto nos remite a las competencias que corresponden a la autoridad de protección de datos propiamente tal por modo directo, esto es a la Agencia de Protección de datos, para ver si en ejercicio de dichas competencias respecto de los ficheros jurisdiccionales de datos personales de carácter personal, puede el Consejo General del Poder Judicial dictar un acuerdo como el que se impugna en el presente recurso. Las funciones de la Agencia están recogidas en el artículo 37.1 en los siguientes términos:

«1. Son funciones de la Agencia de Protección de Datos:

- a) Velar por el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos y controlar su aplicación, en especial en lo relativo a los derechos de información, acceso, rectificación, oposición y cancelación de datos.
- b) Emitir las autorizaciones previstas en la Ley o en sus disposiciones reglamentarias.
- c) Dictar, en su caso, y sin perjuicio de las competencias de otros órganos, las instrucciones precisas para adecuar los tratamientos a los principios de la presente Ley.
- d) Atender las peticiones y reclamaciones formuladas por las personas afectadas.
- e) Proporcionar información a las personas acerca de sus derechos en materia de tratamiento de los datos de carácter personal.



f) Requerir a los responsables y los encargados de los tratamientos, previa audiencia de éstos, la adopción de las medidas necesarias para la adecuación del tratamiento de datos a las disposiciones de esta Ley y, en su caso, ordenar la cesación de los tratamientos y la cancelación de los ficheros, cuando no se ajuste a sus disposiciones.

g) Ejercer la potestad sancionadora en los términos previstos por el Título VII de la presente Ley.

h) Informar, con carácter preceptivo, los proyectos de disposiciones generales que desarrollen esta Ley.

i) Recabar de los responsables de los ficheros cuanta ayuda e información estime necesaria para el desempeño de sus funciones.

j) Velar por la publicidad de la existencia de los ficheros de datos con carácter personal, a cuyo efecto publicará periódicamente una relación de dichos ficheros con la información adicional que el Director de la Agencia determine.

k) Redactar una memoria anual y remitirla al Ministerio de Justicia.

l) Ejercer el control y adoptar las autorizaciones que procedan en relación con los movimientos internacionales de datos, así como desempeñar las funciones de cooperación internacional en materia de protección de datos personales.

m) Velar por el cumplimiento de las disposiciones que la Ley de la Función Estadística Pública establece respecto a la recogida de datos estadísticos y al secreto estadístico, así como dictar las instrucciones precisas, dictaminar sobre las condiciones de seguridad de los ficheros constituidos con fines exclusivamente estadísticos y ejercer la potestad a la que se refiere el artículo 46.

n) Cuantas otras le sean atribuidas por normas legales o reglamentarias».

Para resolver sobre si alguna de estas atribuciones puede dar cobertura al acto impugnado es preciso que tratemos de dilucidar la naturaleza del mismo, algo que no se desprende con evidencia de su tenor literal. El acuerdo se autocalifica como un "informe favorable" respecto de una petición dirigida al Presidente del Consejo General del Poder Judicial, de conformidad con un informe jurídico elaborado por el Gabinete Técnico. Sin embargo, el informe es favorable sólo en parte, puesto que lo es salvo en el dato relativo a la "identificación del cliente". En definitiva, la Comisión Permanente del Consejo da su visto bueno (*informa favorablemente*) parcial (excluye un elemento de la información solicitada) al informe del Gabinete Técnico respecto de que los órganos judiciales requeridos proporcionen a la Agencia Tributaria la información solicitada sobre abogados y procuradores que hayan participado en los procedimientos judiciales de los años 2014, 2015 y 2016. Lo



que en definitiva se traduce en un informe favorable parcial de la propia Comisión Permanente para que los órganos judiciales proporcionen la referida información.

Pues bien, el acuerdo impugnado, entendido como lo hemos definido, como un visto bueno parcial a la solicitud de información, podría entenderse amparado por las letras a) o c), siempre en el bien entendido de que la decisión sobre proporcionar o no la información de relevancia tributaria sigue correspondiendo a los órganos judiciales. Así, aprobar un informe favorable parcial a la entrega de determinados datos de ficheros judiciales a la Agencia Tributaria puede entenderse que es una manera de velar por el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos (letra a) orientando a los órganos judiciales sobre la aplicación de dicha legislación. O bien, si se considera que el acto la Comisión Permanente puede calificarse como una instrucción, en la medida en que procede del órgano de gobierno del Poder Judicial y que entra en el contenido material de la solicitud de datos y excluye la procedencia de proporcionar uno de los datos solicitados, podría entenderse que resulta cubierto por la letra c), como una instrucción para adecuar el tratamiento de los ficheros judiciales a los principios de la Ley, sin perjuicio de las competencias de otros órganos (en el caso, los órganos judiciales responsables de los ficheros), tal como dice el propio tenor del apartado.

La salvedad que, en todo caso, hay que dejar sentada, es que quedan incólumes las competencias propias de los órganos judiciales como responsables de los archivos. Esto es, que el visto bueno parcial, tanto si se entiende como un criterio interpretativo en la interpretación de la ley o como una instrucción anterior a la actuación de dichos órganos, no es vinculante ni en lo que respecta a la consideración de que la información solicitada posee trascendencia tributaria ni, por tanto, en cuanto a si se deba o no proporcionar la misma a la Agencia Tributaria o en qué medida deba hacerse.

En definitiva, se trataría de una actuación o instrucción encaminada a orientar a los titulares de los ficheros judiciales respecto a lo que el Consejo General del Poder Judicial considera una adecuada aplicación de la Ley, sin



perjuicio de la decisión que adopten dichos titulares en ejercicio de sus propias competencias.

**CUARTO.-** *Análisis de los motivos de impugnación que cuestionan la motivación de la actuación impugnada y el cumplimiento de los requisitos jurisprudencialmente exigidos sobre las vías de obtención de información por parte de la Administración tributaria.*

#### 1.- Consideraciones generales.

Su debido estudio aconseja comenzar realizando unas consideraciones generales sobre cuáles son los rasgos básicos de la actuación administrativa investigadora en materia tributaria.

La primera consiste en destacar que el fin último y principal de esa actividad investigadora es constatar de manera eficaz el cumplimiento de la obligación de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que a todos impone el artículo 31 de la Constitución (CE); y que su importancia es capital para que sea una realidad el modelo de Estado social proclamado en el artículo 1, pues sólo con aquel cumplimiento pueden ser alcanzados los objetivos de política social y económica en los que los artículos 39 y siguientes de nuestra Norma Fundamental viene a concretar el contenido de su inicial cláusula de Estado social.

La segunda impone diferenciar las dos clases de investigación que resultan necesarias para que la referida actividad indagatoria alcance la meta de eficacia que el artículo 103 CE proclama como uno de los principios que deben presidir la actuación de la Administración pública.

A este respecto, ha de señalarse que resulta precisa una primera 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.



Y también es imprescindible una tarea de prospección dirigida a obtener datos que, pese a no haber aflorado en las vías ordinarias de información que posee la Administración tributaria, sean relevantes para comprobar incumplimientos tributarios que efectivamente puedan haberse producido.

La tercera reclama resaltar que ambas clases de investigación habrán de seguir unas pautas objetivas en cuanto a su realización, para hacer efectivo en esta materia de investigación tributaria el postulado de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que contiene el artículo 9.3 CE.

La cuarta estriba en señalar que esas pautas objetivas son diferentes según la clase de información de cuya obtención se trate, lo que traduce en la distinción, jurisprudencialmente establecida con apoyo en lo establecido en los artículos 94 y 95 LGT 2003, de estas dos modalidades: una información por suministro, que opera según las previsiones reglamentariamente establecidas en cuanto a sus formas y plazos; y una información por captación, en la que rige su motivación singularizada en orden a expresar las circunstancias y hechos que la justifican, así como su individualización subjetiva y su concreción objetiva.

Debiéndose añadir que estas dos modalidades de información, con sus diferentes pautas para la objetivación de su inicio y práctica, encarnarán, en principio, los dos distintos instrumentos de investigación dirigidos a esas dos tareas de prospección y constatación que antes se han señalado; dicho de otro modo, la información por suministro es el medio natural para las tareas de prospección, mientras que la información por captación es el cauce ordinario para constatar los indicios de posibles incumplimientos que hayan llegado a la Administración tributaria.

Finalmente, la quinta y última consideración se concreta en recordar que el artículo 116 de la LGT 2003 dispone que la Administración elaborará un Plan de Control Tributario que, pese a tener carácter reservado, no impedirá que se hagan públicos los criterios generales que lo informen.



Habiéndose de destacar que estos Planes permitirán señalar o singularizar grupos colectivos sobre los que la Administración tenga razonables indicios de fraude, e iniciar frente a sus componentes actuaciones de reclamación de información como paso previo para iniciar en su caso actuaciones individualizadas de investigación.

Y siendo de subrayar muy especialmente que, en lo que hace a la motivación de estas reclamaciones colectivas de información, consistirá en explicar o justificar por qué el colectivo de que se trate ha de considerarse incluido en el correspondiente Plan.

2.- Los Planes Anuales de Control Tributario y Aduanero de 2016 y 2017.

En lo que aquí interesa, debe señalarse que, dentro de su Directriz I, destinada a la investigación del fraude tributario, definen las concretas tipologías de fraude sobre las que se dice que la Agencia Tributaria centrará su atención y, entre ellas, aparecen las que seguidamente se señalan.

El Plan 2016 se expresa así:

«5. Prestación de servicios de alto valor.

En 2016, las actividades profesionales continuarán siendo objeto de especial seguimiento partiendo de la información que derive tanto de las fuentes de información tradicionales de la Agencia Tributaria, como de aquella que pueda obtenerse de terceros.

Se potenciará la selección de contribuyentes a partir de signos externos de riqueza en los casos en los que dichos signos no resulten acordes con su historial de declaraciones de renta o patrimonio preexistentes mediante el uso combinado de las múltiples informaciones que existen en la actualidad a disposición de la Administración Tributaria.

En línea con lo anterior, se intensificarán los siguientes controles:

a) Obtención de información sobre prestación de servicios personales de alto valor que constan en registros, administrativos o privados, o mediante la realización de requerimientos de información a clientes finales.



b) Control de gastos declarados que garanticen que solo son objeto de deducción los relacionados con la actividad económica y detección de ingresos no declarados mediante la utilización de nuevas fuentes de información y análisis de signos externos de riqueza.

c) Utilización improcedente de personas jurídicas que canalicen rentas de personas físicas con el único objeto de reducir la tributación de la persona física por la diferencia de tipos o que incorporen gastos personales no relacionados con la actividad».

El Plan de 2017 declara lo siguiente:

«5. Otros ámbitos de actuación. Junto con los ámbitos de control prioritario señalados previamente, existen determinados sujetos, sectores o regímenes tributarios sobre los que la Agencia Tributaria ha desarrollado sus actuaciones de control en años precedentes que deben mantenerse.

5.1 Actuaciones relacionadas con prestaciones de servicios profesionales.

La información tradicionalmente obtenida por la Agencia Tributaria a partir de las declaraciones de los propios contribuyentes junto a aquélla que pueda obtenerse de terceras personas con las que los profesionales se relacionan en el marco de sus actividades económicas, es el marco habitual de diseño de las tareas de comprobación.

La detección de signos externos de riqueza que no resultan acordes con el historial de declaraciones de renta o patrimonio preexistentes mediante el uso combinado de las múltiples informaciones existentes se presenta en la actualidad como un adecuado marco de referencia para el trabajo a desarrollar por la Administración tributaria. Si fuere preciso se comunicaría a los contribuyentes las discrepancias entre los gastos que les son imputables y el nivel de ingresos declarados con el fin de advertir de la necesidad de que, por parte de éstos, se efectúen las declaraciones correspondientes.

Resulta esencial para poder detectar si el nivel de ingresos declarados es coherente, analizar toda la información disponible en registros, administrativos o privados, combinándola con la obtención mediante requerimientos de información a los clientes con los que se relacionan.

Igualmente se intensificará la colaboración que las Unidades de Vigilancia Aduanera prestan en la identificación de los signos externos, ya sea mediante sus propias actuaciones de investigación o ya sea para contrastar la información obtenida por otras áreas de la Agencia Tributaria.



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

La interposición de personas jurídicas cuya única significación económica sea la de servir como instrumento para canalizar rentas de personas físicas cuya tributación se ve reducida de modo irregular por la actual diferencia de tipos impositivos, seguirá siendo objeto de seguimiento general, sin perjuicio de análisis concretos que permitan detectar inconsistencias, como por ejemplo por la indebida incorporación a los resultados de la actividad de gastos personales no relacionados con ésta».

3.- Razones que, a partir de lo expuesto, aconsejan acoger los motivos de impugnación que se analizan en este fundamento de derecho.

Lo primero que debe señalarse es que el requerimiento controvertido no puede ampararse en la modalidad de información por suministro, porque la Administración tributaria no señala la regulación reglamentaria en la que se apoya para llevarlo a cabo.

Lo segundo a destacar es que los citados Planes 2016 y 2017 no justifican tampoco un requerimiento de información dirigido globalmente a la totalidad del colectivo de la Abogacía como es el que aquí es objeto de controversia; esto es, la lectura de lo que se ha transcrito en ambos Planes pone bien de manifiesto que, para que un requerimiento de información dirigido a uno o varios profesionales pueda considerarse amparado por el Plan, habrá de concurrir individualmente en cada uno de los seleccionados este presupuesto:

«(...) signos externos de riqueza en los casos en los que dichos signos no resulten acordes con su historial de declaraciones de renta o patrimonio preexistentes mediante el uso combinado de las múltiples informaciones que existen en la actualidad a disposición de la Administración Tributaria».

Siendo de añadir respecto de lo que acaba de señalarse lo siguiente:

(a) Dicho presupuesto lo establece el Plan de 2016 pero rige también en el Plan de 2017, porque, según se ha dicho, se expresa así:

«Junto con los ámbitos de control prioritario señalados previamente, existen determinados sujetos, sectores o regímenes tributarios sobre los que la Agencia



Tributaria ha desarrollado sus actuaciones de control en años precedentes que deben mantenerse».

Y este propósito de mantener lo del año anterior significa la continuidad en el Plan 2017 del presupuesto que el Plan del anterior año 2016 estableció para que se pudiese actuar sobre contribuyentes que presten actividades profesionales.

- (b) Los textos de uno y otro Plan permiten diferenciar dos cosas distintas: el presupuesto para actuar contra los contribuyentes que presten servicios profesionales y la actuación que sobre ellos podrá realizar la Administración tributaria; pero sin que sean posibles estas últimas actuaciones si la selección del contribuyente sobre quien se va a reclamar información no se efectuó con observancia de la concurrencia en él del presupuesto que se viene mencionando.
- (c) La observancia del tan repetido presupuesto resulta inexcusable para hacer visible que la selección del profesional cuya actividad vaya a ser objeto de un requerimiento de información se ajusta a unas pautas de objetividad; unas pautas que, según ya se dijo, resultan necesarias para asegurar que la actuación de la Administración tributaria observa debidamente el mandato de interdicción de la arbitrariedad que proclama el artículo 9.3 de la Constitución.

**QUINTO.-** *Decisión final y costas procesales.*

Lo antes razonado impone, sin necesidad ya de otras consideraciones complementarias, estimar el recurso contencioso-administrativo y anular la actuación del Consejo General del Poder Judicial frente a la que se ha dirigido la impugnación en el actual proceso jurisdiccional.



En cuanto a costas procesales, son de apreciar la clase de dudas que considera el apartado 1 del artículo 139 de la LJCA para apartarse de la regla general de la imposición.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1.- Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Consejo General de la Abogacía contra el Acuerdo de 20 de julio de 2017, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial [que se pronunció sobre la petición formulada por Agencia Estatal de la Administración Tributaria, Departamento de la Inspección Financiera y Tributaria, dirigida al Presidente del Consejo General del Poder Judicial, de remisión a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria información relativa a la participación de abogados y procuradores en todos los procedimientos judiciales durante los años 2014, 2015 y 2016]; al no ser dicho acuerdo conforme a Derecho.

2.- No hacer especial pronunciamiento sobre costas procesales.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez

D. José Manuel Sieira Míguez

D. Nicolás Maurandi Guillén

D. Eduardo Espín Templado



**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Nicolás Maurandi Guillén, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.