

# **La interconexión de los sistemas de información judicial y las bases de datos tributarios: ¿dónde quedan las garantías jurídicas?<sup>1</sup>**

**Dr. Bernardo D. Olivares Olivares<sup>2</sup>**

**Sumario: I. Introducción II. La obtención de información judicial con trascendencia tributaria III. El principio de minimización de los datos IV. El principio de limitación de la finalidad durante la obtención y reutilización de los datos a través del programa Zújar V. Conclusiones**

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto de investigación: “La seguridad jurídica en el sistema tributario español”, número DER2015-68072-P del Ministerio de Economía, Industria y competitividad y dirigido por los profesores Dr. Begoña Pérez Bernabéu y Dr. Jorge Martín López.

<sup>2</sup> Profesor del Área de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Miguel Hernández de Elche. Correo electrónico: bolivares@goumh.umh.es.

## I. INTRODUCCIÓN

El pasado 20 de julio, el CGPJ<sup>3</sup> acordó la remisión bajo requerimiento a la AEAT<sup>4</sup> de determinada información con “trascendencia tributaria” sobre los procedimientos judiciales en los que hubieran participado procuradores y abogados entre 2014 y 2016<sup>5</sup>.

Este acuerdo permite al Equipo Central de Información de la ONIF<sup>6</sup> y a las Dependencias Territoriales de Inspección acceder a los ficheros jurisdiccionales de los Tribunales que contienen información de carácter personal<sup>7</sup> y alcanza desde el requerimiento de la identificación de los abogados, procuradores, Juzgados y Tribunales, hasta el importe del litigio, la localidad donde se ha celebrado dicho juicio o la fecha del procedimiento, entre otras cuestiones<sup>8</sup>.

Es preciso destacar que este mecanismo de obtención generalizada de la información, se podrá hacer sobre casi 23 millones de asuntos judiciales<sup>9</sup>.

Sin embargo, esta operación de tratamiento consiste en una comunicación de información que debe cumplir con las exigencias del derecho a la protección de los datos de carácter personal y las garantías de proporcionalidad inherentes a los requerimientos de información tributaria<sup>10</sup>. Recordemos que este derecho fundamental garantiza un poder control a los ciudadanos reconociendo distintas facultades e imponiendo deberes a los responsables y encargados del tratamiento, con el objetivo de evitar el uso desviado o ilegítimo de los datos<sup>11</sup>.

Para ello, tanto la normativa nacional<sup>12</sup>, como el RGPD<sup>13</sup>, establecen reglas dirigidas a los responsables y encargados del tratamiento acerca de *cómo, para qué y qué* información debe comunicarse; mandatos que se materializan a través de los deberes de comunicar sólo los datos necesarios, adecuados, pertinentes y no excesivos,

---

<sup>3</sup> Consejo General del Poder Judicial.

<sup>4</sup> Agencia Estatal de Administración tributaria.

<sup>5</sup> El Consejo es la autoridad de protección de datos para los ficheros jurisdiccionales LOPJ, por lo tanto tiene la competencia para concluir si una cesión de datos contenidos en estos ficheros es adecuada al marco normativo.

<sup>6</sup> Oficina Nacional de Investigación del Fraude.

<sup>7</sup> Artículo 87.2 del Acuerdo de 15 de septiembre de 2005, del Pleno del CGPJ, por el que se aprueba el Reglamento 1/2005, de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales.

<sup>8</sup> Informe Técnico de 8 de junio de 2017 sobre la petición formulada por la AEAT para que se remita a dicha Agencia información con trascendencia tributaria obrante en los órganos judiciales, pp.1 y 2. Todas estas informaciones, al referirse a abogados y procuradores, son datos de carácter personal. Véanse los artículos 3.a) de la LOPD, 5.1.f) RDLOPD y 4.1 del RGPD.

<sup>9</sup> Extraído de <http://www.abogacia.es/2017/09/05/el-consejo-general-de-la-abogacia-rechaza-las-sospechas-generalizadas-de-la-agencia-tributaria-sobre-los-abogados/> (visitado el 5/09/2017).

<sup>10</sup> Artículo 11 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

<sup>11</sup> Véanse las SSTC 292/2000 de 30 de noviembre, fj. 6. y 17/2013 de 31 de enero, fjs. 4 y 5. Esta faceta del derecho viene también reconociéndose por nuestra doctrina, véase FERNÁNDEZ SALMERÓN, M.: “La Protección de los Datos Personales en las Administraciones Públicas”, Aranzadi, Madrid, 2004, pp.90-100.

<sup>12</sup> Nos referimos a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y al Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

<sup>13</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.

para finalidades determinadas, explícitas y legítimas, quedando su reutilización para fines distintos limitada a una serie de supuestos tasados.

En el informe técnico que sustenta el acuerdo entre el CGPJ y la AEAT, se plantean diversos problemas de gran actualidad y relevancia jurídica. Entre ellos, no se establece a través de qué plataforma se procederá a la cesión de los datos con trascendencia tributaria. Únicamente se indica que, una vez que el Tribunal o juez acceda a la cesión de la información, deberá llevarse a cabo por las Administraciones Públicas competentes de la dotación de los medios materiales a la Administración de Justicia que actúen como encargados del tratamiento<sup>14</sup>.

Este hecho permite adoptar distintas vías que van desde la interconexión entre los sistemas de información judicial y las bases de datos de carácter tributario para su acceso, gestión y comunicación, hasta el envío individual por medios electrónicos de la información requerida desde cada Juzgado o Tribunal; lo que resulta especialmente relevante desde la perspectiva de las TICs. Ello tiene una gran incidencia en los principios de limitación de la finalidad y de minimización de los datos (qué datos son los estrictamente necesarios para alcanzar el fin perseguido, para qué se puede utilizar esa información, por quién y con qué finalidades)<sup>15</sup>.

Recuérdese que durante la fase de obtención de la información, el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal despliega toda su eficacia en aras de garantizar, a su titular, el control efectivo de su información respecto al tratamiento que de ésta realiza la Administración. Ello exige que, en este momento, en el que se incorpora la información de carácter personal a las bases de datos de la Administración tributaria, se deban cumplir con los principios jurídicos que vertebran el contenido esencial del derecho fundamental como a continuación analizaremos. La observancia de estos principios también tiene repercusiones, posteriormente, durante la reutilización en aplicación de los procedimientos tributarios, por parte de las unidades de inspección tributaria, de la información obtenida por la ONIF<sup>16</sup>.

Por todo ello, a continuación abordamos el estudio de la proyección de los principios de limitación de la finalidad y minimización durante las comunicaciones de los datos que se realizarán a la luz del acuerdo entre la AEAT y el CGPJ, tratando de proponer soluciones a los distintos problemas que se pueden producir.

## **II. LA OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN JUDICIAL CON TRASCENDENCIA TRIBUTARIA**

La LGT<sup>17</sup> establece el marco normativo que sustenta la obligación de información de los Tribunales y Juzgados, el artículo 94.3 exige que faciliten a la Administración aquellos datos, con trascendencia tributaria, que se desprendan de las actuaciones judiciales. Dicho precepto también se configura como el presupuesto que,

---

<sup>14</sup> De acuerdo con el artículo 37 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Véase el Informe Técnico de 8 de junio de 2017 sobre la petición formulada por la AEAT para que se remita a dicha Agencia información con trascendencia tributaria obrante en los órganos judiciales, p. 8.

<sup>15</sup> Artículos 4 de la Ley Orgánica 15/1999 y 5 del RGPD.

<sup>16</sup> Oficina Nacional de Investigación y Fraude.

<sup>17</sup> Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

en el ámbito de la protección de los datos de carácter personal, legitima la operación de obtención a través de la cesión de los datos<sup>18</sup>.

Estas actuaciones de captación de información masiva se desarrollan bien por los órganos especializados a nivel centralizado de la AEAT o por las delegaciones especiales. A nivel central, el encargado es el Equipo de Información de la ONIF que tiene el objetivo de solicitar la información a Juzgados y Tribunales, en el marco del desarrollo del Plan Nacional de Captación de Información<sup>19</sup>. En cambio, a través de las delegaciones especiales será competente cada Unidad de Inspección en la dependencia correspondiente.

En todo caso, el requerimiento debe ir dirigido al responsable del tratamiento. Poniendo en relación las normas sobre protección de datos personales y la LOPJ<sup>20</sup>, se desprende que el responsable de los ficheros jurisdiccionales es el órgano u oficina judicial ante el que se tramiten los procesos cuyos datos se incorporen al fichero y que sean requeridos por la AEAT<sup>21</sup>. Ello implica que lejos del carácter indiscriminado que, en un principio, podría presuponer la cesión<sup>22</sup>, finalmente, será el Juez o Tribunal quien decida en cada supuesto sobre la idoneidad del requerimiento de información tributaria<sup>23</sup>.

En cambio, la materialización de la cesión de datos con trascendencia tributaria se llevará a cabo por las administraciones competentes que dotan a los órganos judiciales de los sistemas de gestión procesal y que, por ende, son quienes dan soporte al tratamiento de los datos personales de tales ficheros por cuenta del responsable del tratamiento. En la mayoría de los casos esta tarea corresponderá al departamento de informática de las Comunidades Autónomas que tengan delegada la competencia para desarrollar funciones accesorias de apoyo y de auxilio a la oficina judicial<sup>24</sup>.

El acuerdo recoge que los datos se referirán a los años 2014, 2015 y 2016 y deberán aportarse en soporte informático a través del formato Excel, Access u otro de análoga naturaleza<sup>25</sup>.

En este contexto, la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia

---

<sup>18</sup> Artículos 11.2 de la LOPD y 6.1.c) del RGPD.

<sup>19</sup> Véase el punto 1.A. de la Resolución de 19 de enero de 2017, de la Dirección General de la AEAT, por la que se aprueban las directrices generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2017.

<sup>20</sup> Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

<sup>21</sup> Artículos 236 bis y 236 ter. de la LOPJ.

<sup>22</sup> Así fue anunciado por el Consejo General de la Abogacía Española en su propia página web en la entrada de 5 de septiembre de 2017 y titulado *El Consejo General de la Abogacía rechaza las sospechas generalizadas de la Agencia Tributaria sobre los abogados*, expresa que: “Este mecanismo de recopilación generalizado de carácter masivo, sin la adecuada justificación y por ello sin amparo en el marco normativo...”.

<sup>23</sup> Véase la p. 13 del Acuerdo, de 20 de julio, entre el CGPJ y la Administración tributaria.

<sup>24</sup> Artículo 37 de la LOPJ. Sobre la complejidad en la aplicación de las normas relativas a la Administración Pública respecto de la Administración de Justicia, véase PARDO LÓPEZ, M. M.: “Régimen jurídico de la transparencia en el sector público”, en VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coordinadores): *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp.168-172.

<sup>25</sup> Véase el artículo 58 y la Disposición adicional decimoquinta sobre la estandarización de los formatos de los ficheros a aportar a la Administración tributaria en el curso de los procedimientos de aplicación de los tributos 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 y la p.2 del Acuerdo, de 20 de julio, entre el CGPJ y la Administración tributaria.

establece que, en todo caso, se utilizarán medios electrónicos en sus comunicaciones con otras Administraciones y organismos públicos, salvo imposibilidad legal o material<sup>26</sup>.

En el supuesto en el que se decidiera habilitar la comunicación de datos a los órganos de la AEAT en entornos cerrados de comunicación, la norma a la que nos hemos referido en el párrafo anterior exige que, cuando el participante de la red pertenezca a una Administración, será preciso regular las garantías y las condiciones concretas del intercambio de información en un convenio. Además, tendrá que garantizarse la seguridad de dicho entorno y la protección de los datos de carácter personal que se transmitan<sup>27</sup>.

Actualmente sólo existen dos convenios de colaboración entre el Ministerio de Justicia y la AEAT<sup>28</sup>, y únicamente permiten el acceso regular a determinada información desde el punto neutro judicial a petición del órgano competente. Nos referimos al Convenio de colaboración entre el CGPJ, el Ministerio de Justicia y la AEAT en materia de cesión de información tributaria por la AEAT a Juzgados y Tribunales, de 7 de septiembre de 2010<sup>29</sup> y al Convenio entre el Ministerio de Justicia y la AEAT en materia de cesión de información por la AEAT a la oficina de recuperación y gestión de activos, de 8 de septiembre de 2016.

Por lo tanto, la ausencia de un convenio específico que regule estas operaciones y el método de obtención de datos empleado por la AEAT ponen de relieve que, actualmente, y debido a las garantías que impone la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, no sea posible el acceso generalizado por parte de la AEAT a los datos contenidos en LexNET<sup>30</sup>.

Tras examinar brevemente el marco normativo en el que se insertarán los requerimientos y las distintas figuras que intervienen. Es preciso descender al estudio de su contenido y los conflictos que pueden plantearse en relación con la información solicitada y el principio de minimización de los datos.

#### **IV. EL PRINCIPIO DE MINIMIZACIÓN DE LOS DATOS**

Todo requerimiento de información tributaria de carácter personal debe regirse por las normas sobre protección de datos. De acuerdo con tales consideraciones, estimamos que la relevancia tributaria es un elemento imprescindible para conocer la legalidad del requerimiento y que está estrechamente vinculada al principio de minimización, exigiendo que únicamente se recabe la información imprescindible. En

---

<sup>26</sup> Artículo 33.6 de la citada norma. La realidad, sin embargo, difiere mucho del mandato legal, puesto que en la práctica sigue siendo habitual la contestación a requerimientos realizados por la AEAT a través del empleo del fax.

<sup>27</sup> Apartados 3 y 4 del artículo 24 de la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia.

<sup>28</sup> También en el primero que indicaremos participan el CGPJ y el Ministerio Fiscal.

<sup>29</sup> El Ministerio fiscal se adhirió al citado Convenio a través de una adenda el 2 de marzo de 2016.

<sup>30</sup> Además, para esta investigación se ha ejercido el derecho de acceso a la información pública para conocer posibles convenios no publicados en el portal de transparencia y en el portal de la AEAT cuyo resultado ha servido para confirmar que actualmente no existe ningún convenio que regule dicha situación.

este sentido, la captación sólo debe abarcar los datos adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los fines para los que son tratados<sup>31</sup>.

Téngase en cuenta que, en la mayoría de los casos, el requerimiento no estará vinculado ni a un procedimiento tributario, ni a un contribuyente, ni a un periodo impositivo concreto. Ello quiere decir que, el único factor que diferencia un requerimiento arbitrario de uno adecuado al ordenamiento jurídico es, principalmente, la trascendencia tributaria de la información<sup>32</sup>.

La trascendencia tributaria es un concepto amplio que tiene una marcada connotación finalista, ya que los datos deben ser útiles para la aplicación del sistema tributario, la aplicación de los recursos cuya gestión tenga encomendada la Administración tributaria, así como la imposición de sanciones. Es una cualidad del dato, puesto que se configura como un carácter diferenciador de éste. Además, también es un “valor” de esta información, dado el grado de utilidad que presenta para satisfacer los objetivos que hemos enumerado. Ello no implica que la trascendencia sea un concepto ilimitado, ni tampoco puede ser apreciada discrecionalmente por la Administración, deberá justificarse en cada caso.

Su relevancia para la aplicación del sistema tributario puede clasificarse como directa e indirecta. La primera atiende a los supuestos en los que el elemento objetivo se asocia sin mayores dificultades al presupuesto establecido en la norma. En cambio, la segunda, que plantea numerosos problemas interpretativos dada su amplitud, se da cuando el dato puede llegar a servir de indicio indirecto, hipotético o potencial para el cumplimiento de los deberes que tienen su justificación en el artículo 31.1 de la CE<sup>33</sup>.

Por lo tanto, hemos de llegar a la conclusión de que en cada requerimiento de información dirigido a los Juzgados y Tribunales debe ponderarse la trascendencia tributaria de la información y los datos personales que se comunican, requiriendo sólo aquella información imprescindible para la aplicación del sistema tributario en relación con las actuaciones que se desarrollen. Por ello, debe prestarse especial atención a la proporcionalidad de los datos respecto a la finalidad para la que son obtenidos por los actuarios de la Administración tributaria<sup>34</sup>.

En cuanto al contenido del requerimiento, inicialmente, la petición del Equipo Central de Información de la ONIF de la AEAT abarcaba los siguientes datos relativos a los procesos dirimidos en los Juzgados o Tribunales con sede en el territorio nacional:

- Nombre completo y número de identificación fiscal y de colegiado de abogados y procuradores.
- Fecha de inicio de la intervención en el procedimiento.

---

<sup>31</sup> Artículos 4.1 de la LOPD y 5.1.c) del RGPD. Téngase en cuenta que la actual LOPD no reconoce un principio de minimización de los datos expresamente, esta terminología es propia del RGPD. Sin embargo, este principio de minimización se encuentra regulado con un contenido prácticamente idéntico en el artículo 4.1 de la LOPD. El RGPD ha optado por dividir el actual principio de calidad de los datos en diversas máximas, pero su contenido material es similar.

<sup>32</sup> Puede haber otros factores que analizaremos posteriormente, por ejemplo, que el requerimiento no se realice por el órgano competente.

<sup>33</sup> OLIVARES OLIVARES, B.D.: “La protección de los datos tributarios de carácter personal durante su obtención en España”, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp.142-145.

<sup>34</sup> Es preciso destacar que las últimas SS del TS amparan los requerimientos de información de la Administración Tributaria a terceros de datos, informes, antecedentes y justificantes que pueden ser genéricos, sin necesidad de que se establezca una somera referencia a obligados tributarios concretos ni a tributos específicos, salvo en el caso de que el requerimiento provenga de los órganos de recaudación. Véase el Informe 5/2014 de la Comisión Jurídica del Consejo General de la Abogacía, p.34.

- Fecha de cese 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.
- Importe en litigio.
- Identificación del cliente<sup>35</sup>.

En el informe Técnico del Gabinete presentado junto al acuerdo del CGPJ, se indica que es preciso tener en cuenta que, si bien el requerimiento de información que presenta para su valoración la AEAT no justifica las actuaciones en cuyo marco se lleva a cabo el mismo, "...cabría considerar que su objetivo está relacionado con la indagación del cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de las personas y profesionales que hayan participado en procedimientos judiciales en el ámbito de ese Decanato"<sup>36</sup>.

No compartimos el punto de vista que contiene el informe Técnico del Gabinete, puesto que la fundamentación en los requerimientos es imprescindible para valorar la trascendencia tributaria y la adecuación de los datos personales que pretenden obtenerse. Por lo tanto, para apreciar la legalidad de la transmisión sistemática de los datos expuestos, hubiera sido necesario un mayor grado de justificación por parte del órgano competente de la Administración tributaria, que pusiera de relieve los aspectos indicativos de capacidad económica en relación con la información que pretende obtenerse.

Un análisis exhaustivo de la doctrina de la AEPD, pone de relieve la abundancia de informes que han delimitado, caso por caso, situaciones conflictivas donde se ha ponderado la trascendencia tributaria de la información<sup>37</sup>. En ellos, se pone de manifiesto que la relevancia fiscal de la información personal está estrechamente vinculada al principio de calidad de los datos y, especialmente, con la vertiente que reconoce el RGPD a través del principio de minimización como venimos indicando. Prueba de ello son los informes 0174/2005, 0257/2013 y 0026/2014 de la AEPD, en los que se pone límite a la obtención masiva de la información aplicando un criterio restrictivo respecto al concepto de trascendencia tributaria y a la obtención generalizada de información.

Ahora bien, también es preciso indicar que junto a esta interpretación estricta de la trascendencia tributaria de la información, la jurisprudencia del TS ampara los requerimientos de información, aunque sean de carácter general, y referidos a un grupo de potenciales sujetos tributarios. Esta línea ha venido construyéndose en torno a la amplitud que ampara el artículo 30.3 del RGAT para realizar los requerimientos y la idea de que únicamente es preciso concretar la necesidad de los datos respecto a los hechos vinculados a la trascendencia tributaria directa o indirecta. Esto implica que, en cada supuesto, el requerimiento se ha de referir a hechos determinados que sean

---

<sup>35</sup> La cesión de este dato finalmente no es aceptada por el CGPJ puesto que no se acredita su idoneidad en el requerimiento.

<sup>36</sup> Véase la p.9 del Acuerdo, de 20 de julio, entre el CGPJ y la Administración tributaria.

<sup>37</sup> Véanse, entre otros, los informes de la AEPD 0025/2005, 0174/2005, 0619/2009, 0635/2009, 0190/2010, 0242/2010, 0333/2010, 0331/2014, 0257/2013 y 0026/2014.

imputables a los obligados tributarios aunque no estuvieran previamente identificados<sup>38</sup>. También hay que recordar que esta línea jurisprudencial no ha tenido en cuenta, ninguna vez, las exigencias del principio de minimización o del principio de calidad de los datos personales. Además, en el contexto judicial operan las especialidades del artículo 56 del RGAT referentes a la motivación que más adelante examinamos.

Por lo tanto, no puede considerarse que exista una jurisprudencia que haya prohibido los requerimientos generalizados de información, en la medida en que no contuvieran referencia a personas concretas y a tributos singulares<sup>39</sup>. Ello pone el foco del principio de proporcionalidad en la justificación de los hechos que sirven de base para obtener los datos, lo que vinculado con el principio de minimización, conlleva el estudio concreto de la necesidad de cada dato recabado y la búsqueda de otras informaciones que lleven al mismo resultado siendo menos intrusivas.

Retomando el análisis de la información requerida por la AEAT, el CGPJ valora positivamente todos los datos solicitados, salvo la identificación del cliente, por los mismos motivos alegados por la AEPD en el Informe 0026/2014. Además, el Consejo ratifica el Informe Técnico en el que se hace referencia expresa a que el requerimiento dirigido a cada Juzgado debe emanar de un órgano competente, contener una motivación sucinta (en la que se refleje la relación entre la información y la trascendencia tributaria), incorporar una mención específica de los fines para los que se necesita hacer uso de la información y los datos que se soliciten, en todo caso, tienen que ser adecuados, pertinentes y no excesivos<sup>40</sup>.

Tras lo expuesto, compartimos la posición del CGPJ respecto a la necesidad de realizar un mayor esfuerzo durante los requerimientos justificando la trascendencia tributaria de la información. Esto es un imperativo que debería regir todos los requerimientos en cumplimiento del principio de minimización y de la legislación tributaria. Recordemos que la motivación del requerimiento que se dirija a cada Juzgado es clave para valorar su proporcionalidad y no sólo desde la perspectiva de la protección de datos, el artículo 55.1.c) del RGAT exige una referencia a los hechos de los que se requiere la información y el artículo 56, de este mismo reglamento, establece una garantía reforzada indicando que cuando se obtengan datos de los sujetos del 94.3 de la LGT (Jueces y Tribunales), el órgano actuante deberá dirigir una solicitud *debidamente justificada* al órgano competente para realizar el requerimiento.

---

<sup>38</sup> La jurisprudencia del TS respecto a los requerimientos de información es extensa y se encuentra llena de matices como consecuencia de juzgar casos concretos. Nuestro objetivo en este trabajo no es analizar pormenorizadamente cada pronunciamiento, sino dar noticia de que la jurisprudencia actual no valora tanto la proporcionalidad referida a la individualización de contribuyentes y tributos concretos, sino de la información referida a hechos que justifiquen su trascendencia tributaria. Dicha línea jurisprudencial deriva de las SSTS de 3 de noviembre de 2013, recurso de casación 2117/2009; de 28 de noviembre de 2013, recurso de casación 5692/2011; de 17 de marzo de 2014, recurso de casación 5149/2010; de 20 de octubre de 2014, recurso de casación 1414/2012; de 30 de abril de 2015, recurso de casación 1287/2012. Es preciso destacar que, la STS de 13 de julio de 2016, recurso de casación 1670/2015, trata un requerimiento de información y su adecuación a la legislación sobre protección de datos. Pero, en este caso, lo hace sobre un requerimiento motivado en un procedimiento de inspección llevado a cabo por la ONIF. Dicho matiz es capital, aquí estamos analizando los requerimientos realizados a extra muros de cualquier procedimiento individualizado en el marco de procedimientos tributarios concretos.

<sup>39</sup> Confróntese a este respecto el Informe 5/2014 de la Comisión Jurídica del Consejo General de la Abogacía, p.16.

<sup>40</sup> Véanse las páginas 11 y de 12 del citado acuerdo. También se hace referencia a que, en todo caso, se debe respetar el secreto de las diligencias sumariales.



Por ello, a pesar de compartir la posición del CGPJ respecto a la necesidad de realizar un mayor esfuerzo durante los requerimientos justificando la trascendencia de la información, si su finalidad es conocer una actividad que no ha sido declarada (la prestación de servicios realizada por los operadores jurídicos) no alcanzamos a comprender por qué se ampara la captación de los datos referentes a:

- La localidad.
- Fecha de inicio del procedimiento.
- Fecha de finalización del procedimiento.
- El Juzgado o Tribunal ante el que ha intervenido.
- Importe en litigio.

Téngase en cuenta que, si los datos se obtienen para ser incorporados de manera masiva a las bases de datos de la AEAT, como veremos en el siguiente apartado, el inspector correspondiente únicamente necesitará aquella información que le permita contrastar que el contribuyente seleccionado ha intervenido en un procedimiento judicial. Ello le servirá posteriormente para realizar las comprobaciones que estime oportunas exigiendo, a través de otro requerimiento, información adicional que le permita averiguar, exactamente, si ha eludido o no su obligación tributaria. Es en ese momento en el que podrá indagar con una mayor profundidad en los datos concretos del contribuyente.

Por ello, bastaría con conocer el nombre completo y número de identificación fiscal y de colegiado de abogados y procuradores, la fecha de inicio de la intervención, la fecha de cese y la identificación del procedimiento judicial mediante su correspondiente clave.

Por lo tanto, la localidad, el Juzgado o Tribunal ante el que ha intervenido (que ya conoce la AEAT porque ha dirigido el requerimiento al ser los responsables del tratamiento), la fecha de inicio del procedimiento y su finalización, son datos excesivos puesto que ya se conoce cuando ha intervenido y cesado el profesional, que es la información que sirve para, en su caso, regularizar los periodos impositivos correspondientes. Además, mediante la clave del procedimiento podría averiguarse, posteriormente, la localidad en la que ha intervenido el profesional si fuera necesario.

Entendemos que el importe del litigio es el dato que más polémica puede causar acerca de su idoneidad, puesto que podría ser un parámetro relevante para la selección de los contribuyentes por la correspondiente Dependencia de Inspección. Teniendo en cuenta la posición contenida en los informes mencionados de la AEPD y que, en la mayoría de los casos, los procedimientos no tienen por qué versar sobre una cuantía determinada y que, además, la tasación de costas no es un indicativo fiable de la capacidad económica manifestada por el abogado o procurador a través del servicio profesional prestado, entiendo que tampoco debería exigirse.

## **V. EL PRINCIPIO DE LIMITACIÓN DE LA FINALIDAD DURANTE LA OBTENCIÓN Y REUTILIZACIÓN DE LOS DATOS A TRAVÉS DEL PROGRAMA ZÚJAR**

Como indicábamos al comienzo de este trabajo otro aspecto capital, junto al estudio de las exigencias derivadas del principio de minimización de los datos durante el requerimiento, es la incidencia del principio de limitación de la finalidad durante la obtención y la reutilización de la información captada. Su análisis es aún más

apremiante porque, en este supuesto, la finalidad principal para la que captan los datos puede llegar a ser su posterior reutilización por otras unidades de la AEAT.

Tras la autorización de la comisión permanente del CGPJ son dos los órganos que pueden requerir la información a cada Juzgado o Tribunal: las dependencias territoriales de Inspección o el Equipo Central de Información de la ONIF<sup>41</sup>.

Cada unidad de inspección podrá obtener los datos para el desarrollo de las actuaciones de comprobación e investigación que tiene encomendadas<sup>42</sup>. Por lo tanto, se incorpora la información de los contribuyentes a expedientes tributarios concretos que, en la mayoría de los casos, están relacionados con las actuaciones cuya justificación debe probarse en el momento de la obtención como hemos analizado anteriormente.

En el segundo caso, el Equipo Central de Información de la ONIF obtiene información con el único objetivo de incorporarla a la base de datos ZÚJAR, que permite el tratamiento inteligente de la información para la selección de contribuyentes que permitirá el inicio de futuros procedimientos tributarios<sup>43</sup>.

En este último caso la actuación se justifica en el desarrollo de un programa centralizado del Plan Nacional de Captación de Información, bajo la denominación “Actividades de abogados y procuradores derivadas de los registros de la Base de Datos LEXNET en poder del M.º de Justicia”. El objetivo de esta actividad es captar información que no tiene por qué estar asociada a una investigación concreta. Por lo tanto, la consecución del programa no se alcanza con la obtención de la información, sino con su carga en las bases de datos corporativas que permite su explotación. Es decir, el objetivo principal es la reutilización de la información por otras unidades.

Es preciso destacar que tanto cuando la información es obtenida por las unidades de inspección de cada delegación territorial, como cuando es obtenida por la ONIF, las actuaciones acaban en el expediente del contribuyente por si fueran relevantes para la indagación futura de las obligaciones tributarias.

En este sentido, debemos traer a colación el principio de limitación de la finalidad, puesto que exige que los datos personales sean recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos y que, además, no deben ser tratados posteriormente de manera incompatible con dichos fines<sup>44</sup>. Ello pone de relieve su incidencia tanto durante la obtención de la información, como posteriormente durante su reutilización.

El principal inconveniente de los requerimientos generalizados es que, al estar vinculados los datos que se piden únicamente a la trascendencia tributaria para “su posible utilización”, sin tener que referirse a un expediente concreto, la finalidad goza de una amplitud tal que es difícil concretar el fin del requerimiento, más allá de la genérica justificación de control fiscal.

---

<sup>41</sup> Véanse el apartado cuarto y la disposición adicional tercera de la Resolución de 21 de septiembre de 2004, de la Presidencia de la AEAT, por la que se establece la estructura y organización territorial de la AEAT.

También la p.2 del Informe sobre la petición formulada por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria para se remita a dicha Agencia información con trascendencia tributaria obrante en los órganos judiciales.

<sup>42</sup> Artículo 142 de la LGT.

<sup>43</sup> Véase la p. 143 del Glosario de la AEAT, disponible en: [http://www.agenciatributaria.es/static\\_files/AEAT/Contenidos\\_Comunes/La\\_Agencia\\_Tributaria/Memorias/MEMORIAS\\_DE\\_LA\\_AGENCIA\\_TRIBUTARIA/2004/glosario.pdf](http://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Memorias/MEMORIAS_DE_LA_AGENCIA_TRIBUTARIA/2004/glosario.pdf) (visitado el 6/10/2017).

<sup>44</sup> Artículos 4.1 de la LOPD y 5.1.b) del RGPD.

El GT 29 en diversas ocasiones ha instado a que se aclare la definición de “finalidad fiscal” durante los intercambios de información personal, exigiendo que se especifique, en cada caso, el tipo de actividad a la que se refiere y la base legal que proporciona la ley nacional<sup>45</sup>. También el SEPD<sup>46</sup> viene siendo contrario a la utilización de conceptos tan amplios como presupuestos habilitantes para la obtención y reutilización de información personal<sup>47</sup>.

Ello nos obliga a reflexionar respecto de las siguientes cuestiones, ¿es posible desde la perspectiva de la protección de datos la obtención de información para su reutilización?, ¿es compatible su utilización posterior para cualquier procedimiento tributario?, ¿qué presupuesto legitimador ampara la reutilización de la información en la legislación tributaria o incluso para su posible cesión a otras Administraciones Públicas?

La LGT permite toda la obtención por el mero hecho de gozar de trascendencia tributaria y establece la regla general del carácter reservado de la información obtenida por la Administración y su afectación exclusiva a la efectiva aplicación de los tributos, la gestión de recursos que tenga encomendada y para la imposición de sanciones, sin que, en principio, puedan ser cedidos o comunicados a terceros<sup>48</sup>.

En el marco de esta amplia legitimación para el uso de la información tributaria, el RGAT prevé que sólo puede comunicarse a quienes por razón de sus competencias intervengan en el procedimiento de que se trate. Sin embargo, si de los resultados de las actuaciones se derivara información relevante para otros órganos de la misma Administración tributaria, en orden al adecuado desempeño de sus funciones, podría reutilizarse para otros procedimientos que incluyan al mismo obligado tributario u a otros<sup>49</sup>.

Por lo tanto, la legislación tributaria ampara expresamente la obtención y la reutilización de los datos con trascendencia tributaria siempre y cuando se encuentre fundamentado desde un punto de vista competencial. En este sentido, su reutilización es válida en la medida en que el órgano necesite o considere relevante la información captada por la ONIF o por la dependencia territorial de inspección. De modo que, el nuevo operador que reutilice los datos deberá justificar, como mínimo, que el acceso a la información del obligado tributario está justificado en un concreto expediente o en el desarrollo de una función atribuida por la normativa tributaria.

Además, junto a este supuesto, la LGT prevé una serie de casos en los que los datos obtenidos también podrían ser cedidos a otras Administraciones. En este sentido, el artículo 95.1 de la mencionada norma contempla expresamente entre otros casos su cesión cuando sea necesaria para la colaboración con los órganos jurisdiccionales y el Ministerio Fiscal en la investigación o persecución de delitos, la colaboración con otras Administraciones tributarias a efectos del cumplimiento de obligaciones fiscales, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y con las entidades gestoras y servicios

---

<sup>45</sup> “Statement of the WP29 on automatic inter-state exchanges of personal data for tax purposes” (WP 230) y “Guidelines for Member States on the criteria to ensure compliance with data protection requirements in the context of the automatic exchange of personal data for tax purposes” (WP 234).

<sup>46</sup> Supervisor Europeo de Protección de Datos.

<sup>47</sup> Véanse entre otros los dictámenes sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude en el ámbito del Impuesto sobre el Valor Añadido de 13 de marzo de 2010 y sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad (2010/C 101/01).

<sup>48</sup> Artículos 93, 94 y 95.1 de la LGT.

<sup>49</sup> Artículo 58.4 del RGAT.

comunes de la Seguridad Social en la lucha contra el fraude en la cotización y recaudación de las cuotas, etc.<sup>50</sup>

En este contexto, destaca la Resolución de 8 de noviembre de 2012, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se aprueba su política de seguridad de la información. A pesar de que en dicha norma no se establecen medidas concretas, sí que se hace referencia a los principios y a la estructura de control de las incidencias de seguridad durante el tratamiento de la información. A título de ejemplo, se recoge en el Anexo que acompaña a la citada norma, que la Agencia Tributaria debe limitar el acceso a la información por parte de usuarios, procesos y otros sistemas de información mediante la implantación de los mecanismos de identificación, autenticación y autorización acordes a la criticidad de cada activo. Además, queda registrada la utilización del sistema con objeto de asegurar la trazabilidad del acceso y auditar su uso adecuado, conforme a la actividad de la organización. El órgano de planificación de control es la Comisión de Seguridad y Control de Informática Tributaria que se encarga de analizar y evaluar los riesgos, de establecer y mantener actualizados los criterios y directrices generales sobre seguridad de la información y de acordar y hacer operativas medidas para mejorar y reforzar los sistemas de seguridad y control.

En consecuencia, lejos de ser la excepción, la reutilización de la información es una realidad en el ámbito organizativo de la Administración tributaria, bien por su utilización en el seno de la propia Administración, en aplicación del sistema tributario, o a través de la cesión a otros organismos públicos. Dicha amplitud pone de relieve que, el efectivo cumplimiento del principio de limitación de la finalidad durante la reutilización debe recaer sobre la implantación de la privacidad desde el diseño<sup>51</sup>, que debe implantar la vigilancia con un sistema de control previo y posterior de acceso a los datos, garantizando para cada situación concreta las medidas de seguridad, trazabilidad e integridad de los datos que regulan el RDLOPD, el esquema de nacional de seguridad y de interoperabilidad y la propia normativa de la AEAT a la que hemos hecho referencia<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Recomendamos sobre esta cuestión a SERRAT ROMANÍ, M.: “La banalización de los datos con relevancia tributaria”, en *Cesión de datos personales entre procesos penales y procedimientos sancionadores o tributarios en España y la Unión Europea*, Aranzadi, 2017. El artículo 95.1 continúa enumerando los siguientes supuesto de cesión: La colaboración con las Administraciones públicas para la lucha contra el delito fiscal y contra el fraude; la colaboración con las comisiones parlamentarias de investigación en el marco legalmente establecido; la protección de los derechos e intereses de los menores e incapacitados por los órganos jurisdiccionales o el Ministerio Fiscal; la colaboración con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus funciones de fiscalización de la AEAT; la colaboración con los jueces y Tribunales para la ejecución de resoluciones judiciales firmes; la colaboración con el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias; la colaboración con órganos o entidades de derecho público encargados de la recaudación de recursos públicos no tributarios para la correcta identificación de los obligados al pago y con la Dirección General de Tráfico para la práctica de las notificaciones a los mismos, dirigidas al cobro de tales recursos; la colaboración con las Administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones; la colaboración con la Intervención General de la Administración del Estado en el ejercicio de sus funciones de control de la gestión económico-financiera, el seguimiento del déficit público; y la colaboración con la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos.

<sup>51</sup> WIESE SCHATUM, D.: “Making privacy by design operative”, *International Journal of Law and Information Technology*, n.º 24, 2016, pp.172-175.

<sup>52</sup> Sobre la normativa que regula dichos aspectos, nos remitimos al Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero y el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero. En cuanto a la normativa técnica concreta aplicable en la Agencia, véase la Resolución de 13 de octubre de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, la Resolución de 7 de octubre de 2016, de la

## VI. CONCLUSIONES

El examen de las cuestiones abordadas nos permite concluir que:

- Actualmente la AEAT no goza de un acceso mediante interconexión en un entorno cerrado a las bases de datos del Ministerio de Justicia. Para ello, la Ley 18/2011, de 5 de julio, exige la elaboración de un convenio de colaboración específico que al menos, hasta este momento, no se ha formalizado.

- El TS no ha juzgado ningún caso en el que se examinen las garantías que derivan del derecho fundamental a la protección de los datos de carácter personal durante este tipo de requerimientos. Por ello, a través de la interpretación de los artículos 93.2 de la LGT y 30.3 del RGAT, se acepta la captación de información masiva a grupos de riesgo sin necesidad de estar fundamentada en un procedimiento, concretar contribuyentes, ni tampoco tributos; bastando la justificación basada en la trascendencia tributaria y la futura necesidad de la información para el desarrollo de las funciones de la autoridad requirente.

- La captación de información generalizada sobre abogados y procuradores, por parte de la AEAT, al margen del desarrollo de un procedimiento tributario que justifique su incorporación, supone una situación potencialmente conflictiva que puede llegar a desnaturalizar los principios de limitación de la finalidad y de minimización. Para evitarlo, es necesario que, durante esta modalidad de obtención de los datos se deba reforzar el examen de su necesidad, adecuación y pertinencia en relación a la finalidad por la que los datos son exigidos.

- Desde la perspectiva del principio de minimización, la información personal acordada para ser requerida es excesiva por contener datos innecesarios para la determinación de las obligaciones tributarias. Proponemos que únicamente se capte el nombre completo y los números de identificación fiscal y de colegiado, la fecha de inicio de la intervención, la fecha de cese y la identificación del procedimiento judicial mediante su correspondiente clave.

- La motivación es esencial en estos casos, a pesar de la línea jurisprudencial del TS, en el caso de los requerimientos a Juzgados y Tribunales, el RGAT establece garantías específicas tanto referentes al órgano que solicita la información, como a la debida motivación del requerimiento que hacen que, desde la perspectiva de los principios de minimización y de limitación, deba intensificarse el esfuerzo por justificar los datos requeridos.

-El marco normativo tributario permite una amplia reutilización de la información en el seno de la propia Administración tributaria y también prevé

---

Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Instrucción Técnica de Seguridad de Informe del Estado de la Seguridad y la Resolución de 8 de noviembre de 2012, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se aprueba la política de seguridad de la información de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Sobre la interoperabilidad, la gestión y el acceso a la información, véase VALERO TORRIJOS, J.: "Acceso, reutilización y gestión avanzada de la información en el ámbito de la administración sanitaria: implicaciones jurídicas desde la perspectiva de la innovación tecnológica" en VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coordinadores): *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp.648-650 y GAMERO CASADO, E.: "Administración electrónica e interoperabilidad", en MARTÍN DELGADO, I.: *La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2017, pp. 506-513.

numerosos supuestos de comunicación para fines distintos para los que se obtuvieron los datos. Ambos hechos ponen de relieve que la reutilización y la interoperabilidad de los datos tributarios es una realidad que exige que se refuercen las garantías de seguridad, centrando su foco en el control de accesos, la trazabilidad de la información y la justificación de su uso.