

BASE DE DATOS NORMACEF FISCAL Y CONTABLE

Referencia: NFJ045215

TRIBUNAL SUPREMO*Sentencia de 14 de noviembre de 2011**Sala de lo Contencioso-Administrativo**Rec. n.º 5782/2009***SUMARIO:**

Procedimiento de recaudación. Facultades de los órganos de recaudación. Requerimientos de obtención de información. La circunstancia de que se contemple la posibilidad de que los órganos de recaudación puedan practicar requerimientos de información tributaria no significa reconocerles la potestad de realizar requerimientos de información a cualquier obligado tributario y en cualquier clase de contexto o situación. Se trata del ejercicio de una potestad que debe estar directamente vinculada al ámbito competencial y actividad que desarrolle el órgano en cuestión, es decir, sujeta a la previsión legal que justifica la actuación misma del órgano administrativo; dicho de otro modo, no cabe practicar requerimientos desvinculados del cobro o de la exacción de créditos concretos y específicos. [Vid., en el mismo sentido, SAN, de 25 de mayo de 2009, recurso n.º 340/2008 (NFJ034271), que se recurre en esta sentencia].

PRECEPTOS:

Ley 58/2003 (LGT), art. 93.

RD 1065/2007 (Rgto. de gestión e inspección tributaria), art. 55.

RD 939/2005 (RGR), arts. 2.º y 10.2.

Constitución Española, arts. 10, 18 y 31.1.

PONENTE:*Don Joaquín Huelin Martínez de Velasco.*

Magistrados:

Don JOAQUIN HUELIN MARTINEZ DE VELASCO

Don MANUEL MARTIN TIMON

Don MANUEL VICENTE GARZON HERRERO

Don OSCAR GONZALEZ GONZALEZ

Don RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a catorce de Noviembre de dos mil once.

La Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los magistrados relacionados al margen, ha visto el recurso de casación 5782/09, interpuesto por la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO contra la sentencia dictada el 25 de mayo de 2009 por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso 340/08, relativo a un requerimiento de información en el ámbito de la recaudación tributaria. Ha comparecido como parte recurrida el BANCO DE SABADELL, S.A., representado por la procuradora doña Blanca María Grande Pesquero.

ANTECEDENTES DE HECHO**Primero.**

La sentencia impugnada acogió el recurso contencioso-administrativo interpuesto por BANCO DE SABADELL, S.A., contra la resolución dictada el 16 de abril de 2008 por el Tribunal Económico-Administrativo Central, que había desestimado la reclamación promovida contra el acuerdo adoptado el 13 de noviembre de 2006 por la Jefa de la Unidad Regional del Departamento de Recaudación de la Delegación Especial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de Baleares, en virtud del que se practicó un requerimiento de información a la mencionada entidad bancaria.

El requerimiento en cuestión reclamaba la relación de titulares de contratos de alquiler de cajas de seguridad concertados con la entidad financiera (así como de las personas autorizadas para su apertura), que estuvieran vigentes en las Islas Baleares, con expresión de su número y localización física. Todo ello, al amparo del artículo 93.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE de 18 de diciembre).

La sentencia impugnada, en los fundamentos jurídicos tercero y cuarto, describe el régimen jurídico aplicable, reproduciendo las normas pertinentes, y se remite a la doctrina sentada en un pronunciamiento anterior (sentencia de 22 de diciembre de 2008). En los tres últimos párrafos del fundamento cuarto, señala que:

«Tratándose, como es el caso examinado, de la fase recaudatoria la trascendencia tributaria de los datos solicitados, lógicamente, no está en relación con las facultades de comprobación e investigación de una determinada situación tributaria, sino a hacer efectivo el cobro de una deuda ya liquidada. Y es por ello que, existiendo ya esa liquidación y estando perfectamente identificado el obligado al pago, el requerimiento de información a de ser individualizado y orientado siempre al efectivo cobro de la deuda tributaria.

De los términos del precepto legal invocado en fundamento del requerimiento de información, se infiere con claridad que no cabe en este supuesto un requerimiento genérico e inmotivado. Pues el artículo 93.1 c) LGT, como antes se ha señalado, impone a las personas o entidades depositarias de dinero en efectivo o en cuentas, valores u otros bienes de deudores a la Administración tributaria en período ejecutivo, la obligación de informar a los órganos de recaudación y a cumplir los requerimientos efectuados por los mismos en el ejercicio de sus funciones.

Por ello, entiende la Sala que el requerimiento efectuado por el órgano recaudador a la entidad bancaria actora, en los términos antes indicados "la relación de titulares (así como autorizados para la apertura) de contratos de alquiler de cajas de seguridad concertados con dicha entidad financiera, que estuvieran actualmente vigentes en las Islas Baleares, con expresión del número y localización física de las mismas", no se ajusta a Derecho, pues no cumple con los requisitos examinados, ya que ni identifica al obligado tributario, en este caso al ya deudor a la Hacienda Pública de determinada cantidad, ni motiva en forma alguna la finalidad que preside la emisión de un requerimiento en esos términos.»

Segundo.

La Administración General del Estado preparó el presente recurso de casación y, previo emplazamiento ante esta Sala, efectivamente lo interpuso mediante escrito registrado el 4 de marzo de 2010, en el que invocó un solo motivo, al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta jurisdicción (BOE de 14 de julio).

Denuncia la infracción de los artículos 93, 142, 162 de la Ley General Tributaria de 2003 y 10 del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio (BOE de 2 de septiembre).

Considera que la sentencia parte de un error, puesto que no se pretendía hacer efectiva una determinada deuda tributaria en un procedimiento recaudatorio, como se desprende del propio contenido del requerimiento. Se hizo con la finalidad de recopilar «información general de datos relativos a cajas de seguridad a los efectos de, en su día, si fuera procedente, utilizarlos a los fines propios de su fin recaudatorio de tributos en general».

Afirma que el requerimiento se practicó con la cobertura general del artículo 93.1 de la Ley General Tributaria y no acudiendo al cauce singular señalado en la letra c) de dicho precepto, a que se refiere la sentencia que combate. Esta última norma alude a requerimientos específicos practicados en período ejecutivo. La legitimidad del requerimiento general se asentó en los artículos 162 de la Ley General Tributaria y 10 del Reglamento General de Recaudación, precepto este último cuyo apartado 2 se remite directamente a los artículos 93 y 94 de la Ley 58/2003.

Termina solicitando el dictado de sentencia que estime el recurso y que case y anule la recurrida.

Tercero.

El BANCO DE SABADELL, S.A., se opuso al recurso mediante escrito registrado el 13 de julio de 2010, en el que solicita su desestimación por las propias consideraciones de la sentencia de instancia, que, en su opinión, no han sido desvirtuadas por la Administración recurrente.

Razona, en síntesis, que en el caso sólo podía acudirse al artículo 93.1.c) de la Ley General Tributaria de 2003, debiendo practicarse un requerimiento individualizado, sin que cupiera uno genérico como el anulado en la sentencia discutida.

Cuarto.

Las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, circunstancia que se hizo constar en diligencia de ordenación de 15 de julio de 2010, señalándose al efecto el día 8 de noviembre de 2011, en el que, previa deliberación, se aprobó la presente sentencia.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Joaquin Huelin Martinez de Velasco, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO**Primero.**

Este recurso de casación se dirige contra la sentencia dictada el 25 de mayo de 2009 por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que estimó el recurso 340/08 instado por BANCO DE SABADELL, S.A. Su objeto fue la resolución aprobada el 16 de abril de 2008 por el Tribunal Económico-Administrativo Central, que declaró no haber lugar a la reclamación promovida contra el acuerdo adoptado el 13 de noviembre de 2006 por la Jefa de la Unidad Regional del Departamento de Recaudación de la Delegación Especial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de Baleares, en virtud del que se practicó un requerimiento de información a la mencionada entidad bancaria.

En el requerimiento se reclamaba la relación de titulares de contratos de alquiler de cajas de seguridad (así como de las personas autorizadas para su apertura), que estuvieran vigentes en las Islas Baleares, con expresión de su número y localización física.

El abogado del Estado centra su queja en un solo motivo de casación, que invoca al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley de esta jurisdicción. Sostiene, en esencia, que el requerimiento de información anulado por la Sala de instancia se practicó con carácter general y no en relación con una deuda singular pendiente de cobro. Niega que le esté vedado al órgano de recaudación la posibilidad de practicar requerimientos generales de información al amparo del artículo 93.1 de la Ley General Tributaria de 2003. Por su parte, la compañía recurrida, haciendo suyos los argumentos de la sentencia recurrida, subraya que en el caso no cabía un requerimiento genérico como el anulado por los jueces a quo.

Segundo.

La cuestión objeto de debate en el presente recurso de casación se encuentra perfectamente delimitada: se trata de saber si un órgano de recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y concretamente la Jefa de la Unidad Regional del Departamento de Recaudación de la Delegación Especial de Baleares puede practicar requerimientos de información tributaria con carácter general o, por el contrario, dada la naturaleza de sus atribuciones, los requerimientos que practiquen deben estar directamente vinculados con la recaudación de créditos singulares.

El artículo 93.1 de la Ley 58/2003 contempla con carácter general el deber que los obligados tributarios tienen para con la Administración de facilitar y proporcionar «toda clase de datos, informes, antecedentes y justificantes con trascendencia tributaria relacionados con el cumplimiento de sus propias obligaciones tributarias o deducidos de sus relaciones económicas, profesionales o financieras con otras personas». A continuación enumera determinados supuestos, de modo pormenorizado y a título de ejemplo. Pues bien, tales obligaciones han de cumplirse en con carácter general en la forma y en los plazos que reglamentariamente se determinen o mediante requerimientos individualizados de información que pueden practicarse en cualquier momento posterior a la realización de las operaciones de que se trate, como señala el apartado 2 del precepto, constituyendo una modalidad de esos requerimientos individualizados los relativos a cuentas corrientes y demás productos y operaciones bancarias a las que se refiere el apartado 3º, que pueden practicarse en el ejercicio de funciones de inspección o recaudación.

Entre los supuestos que relaciona el artículo 93.1 se encuentra el de la letra c), que se refiere a las personas o entidades depositarias de dinero en efectivo o en cuentas, valores u otros bienes de deudores a la Administración tributaria, que en período ejecutivo quedan obligadas a informar a los órganos de recaudación y a cumplir los requerimientos efectuados por los mismos en el ejercicio de sus funciones.

A la vista de dicho diseño normativo resulta menester despejar la siguiente incógnita: los órganos de recaudación pueden practicar toda clase de requerimientos de información con trascendencia tributaria o solamente aquellos que están relacionados o vinculados al ejercicio de las competencias que legalmente tienen atribuidas; en otras palabras, hay que indagar si tales órganos sólo pueden practicar requerimientos de información en relación con las deudas, determinadas, vencidas y líquidas, cuyo cobro les ha sido encomendado.

Tercero.

Ninguna duda puede haber, pues, sobre la existencia de una obligación legal de facilitar y suministrar información con relevancia tributaria a la Administración. Los problemas surgen a la hora de precisar su contenido y de perfilar sus límites, pues resulta evidente que tal deber linda y puede colisionar con derechos e intereses de los afectados que nuestro ordenamiento jurídico tutela, incluso al más alto nivel.

Como dijimos en nuestra sentencia de 18 de julio de 2011 (casación 2790/09 , FJ 3º), recordando la sentencia del Tribunal Constitucional 110/1984 (FJ 3º), el derecho a la intimidad, consagrado en el artículo 18 de la Constitución española, se configura como un ámbito de especial protección de los particulares, directamente vinculado con la dignidad de la persona a la que se refiere el artículo 10 de la propia Norma Fundamental como fundamento del orden político y de la paz social. Sin embargo, como no podría ser de otro modo, es un derecho limitado, tanto por sus propios perfiles o contornos jurídicos, como por su interacción con el resto de los derechos y deberes amparados por el ordenamiento jurídico, por lo que con normalidad resulta dificultoso acotar con nitidez su contenido.

Así, el mencionado derecho fundamental no puede desvincularse del artículo 31.1 de la propia Constitución, donde se establece el deber de todos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos mediante el sistema tributario, y del que emana la inexorable obligación de facilitar a la Administración la información con trascendencia tributaria necesaria para garantizar el debido cumplimiento de los deberes con el fisco. Por ello, la Administración puede exigir los datos relativos a la situación económica del contribuyente, quien tiene el deber jurídico de colaborar, deber que se extiende a quienes puedan prestar su ayuda en la tarea de alcanzar la equidad fiscal, como las entidades bancarias.

No cabe olvidar que la amplitud y la complejidad de las funciones que asume el Estado hacen que los gastos públicos sean tan cuantiosos que el deber de una aportación equitativa para su sostenimiento resulta especialmente apremiante. De otra forma se produciría una distribución injusta en la carga fiscal, ya que las sumas que unos no paguen debiendo hacerlo, tendrán que ser afrontadas por otros con más espíritu cívico o con menos posibilidades de defraudar. De ahí la necesidad de una actividad inspectora especialmente vigilante y eficaz, aunque pueda resultar a veces incómoda y molesta (sentencia del Tribunal Constitucional 50/1995 , FJ 6º).

Por lo tanto, en principio y con carácter general, no cabe apreciar violación del artículo 18.1 de la Carta Magna por el hecho de que los ciudadanos queden obligados a facilitar una información que, pese a pertenecer a la esfera de su intimidad, tiene relevancia tributaria; ahora bien, sólo será así si el deber de colaboración y los eventuales requerimientos en que se articula se ajustan al régimen jurídico diseñado por el legislador [sentencia del Tribunal Supremo, Sala Segunda, de 21 de noviembre de 2005 (casación 2294/04 , FJ 3º) y auto del Tribunal Constitucional 642/1986 , FJ 3º].

Como dijo el Tribunal Constitucional en la sentencia 110/1984 (FJ 3º), antes citada, la dificultad está en determinar la medida en que el derecho a la intimidad ha de ceder frente a la obligación del deber de prestar información con relevancia fiscal. Pues bien, para cumplir con la doctrina del máximo intérprete de la Constitución será preciso, en cada caso concreto, comprobar si los límites sustantivos y procedimentales a través de los cuales ha de canalizarse la obtención de la información han sido respetados por la Administración y si, en consecuencia, el quebranto de valores y derechos constitucionalmente protegidos está justificado.

Cuarto.

En el caso examinado en el presente recurso de casación para comprobar si el requerimiento fue ajustado a derecho debemos comprobar si se trata de un requerimiento individualizado y suficientemente motivado y si se llevó a cabo dentro del ámbito competencial del órgano de la Administración que lo practicó.

En primer lugar, conviene tener presente que todo requerimiento de información debe estar debidamente justificado. Es cierto que la Ley General Tributaria de 2003 y el vigente artículo 55 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 (BOE de 5 de septiembre), no dicen nada sobre el particular. No obstante, la doctrina de esta Sala ha sido clara al respecto. Como decíamos en nuestra sentencia de 12 de marzo de 2009 (casación 4549/04 , FJ 3º), el requerimiento de información debe estar motivado; aún más, ha de cumplir con la previsión de individualización que el tipo de información demandada exige, debiendo concurrir una justificación específica y suficiente que fundamente el requerimiento, según afirmamos en la sentencia de 12 de noviembre de 2003 (casación 4783 / 98 FJ 4º).

Además de motivado y estar suficientemente individualizado, el requerimiento ha de ser ajustado a derecho, esto es, ha de practicarse cumpliendo todos los requisitos legales. Entre ellos se encuentra el de la competencia del órgano del que emana. La potestad que examinamos no la tienen todos los órganos de la Administración tributaria y todos aquellos que la tienen no pueden hacer uso de la misma con idéntico alcance. El ejemplo más claro se encuentra en el apartado 3 del artículo 93 en relación con los requerimientos individualizados «relativos a los movimientos de cuentas corrientes, depósitos de ahorro y a plazo, cuentas de préstamos y créditos y demás operaciones activas y pasivas, incluidas las que se reflejen en cuentas transitorias o

se materialicen en la emisión de cheques u otras órdenes de pago, de los bancos, cajas de ahorro, cooperativas de crédito y cuantas entidades se dediquen al tráfico bancario o crediticio». Estos requerimiento únicamente pueden practicarse «en el ejercicio de las funciones de inspección o recaudación, previa autorización del órgano de la Administración tributaria que reglamentariamente se determine».

En el presente caso el órgano de recaudación solicitó información al BANCO DE SABADELL, S.A., sobre los titulares (y las personas autorizadas) de los contratos de alquiler de cajas de seguridad que hubiera concertado en las Islas Baleares, vigentes en el momento del requerimiento.

La sentencia de instancia, con buen criterio, concluyó que el tipo y el alcance del requerimiento practicado excedían el ámbito competencial del órgano de recaudación, ya que no constaba que se refiriera al cobro de una concreta deuda tributaria. Entendió que el artículo 93.1 .c) circunscribe la posibilidad de que se practiquen este tipo de requerimientos por los órganos de recaudación a las personas o entidades depositarias de dinero en efectivo o en cuentas, valores u otros bienes de deudores a la Administración tributaria en período ejecutivo en el ejercicio de sus funciones.

Frente a este razonamiento el abogado del Estado arguye que el artículo 10.2 del Reglamento General de Recaudación de 2005 , con su remisión al artículo 93 de la Ley General Tributaria , contempla la previsión de que los órganos de recaudación practiquen requerimientos de información. Luego no es necesario que sea llevado a cabo con ocasión del cobro de una concreta deuda.

No podemos compartir el razonamiento del representante de la Administración. La circunstancia de que se contemple la posibilidad de que los órganos de recaudación puedan practicar requerimientos de información tributaria no significa reconocerles la potestad de realizar requerimientos de información a cualquier obligado tributario y en cualquier clase de contexto o situación. Se trata del ejercicio de una potestad que debe estar directamente vinculada al ámbito competencial y actividad que desarrolle el órgano en cuestión, es decir, sujeta a la previsión legal que justifica la actuación misma del órgano administrativo. Debe estar circunscrita, como establece el artículo 2 del mencionado Reglamento , a «la función administrativa conducente al cobro de las deudas y sanciones tributarias y demás recursos de naturaleza pública que deban satisfacer los obligados al pago». En el presente caso ni existían deudas o sanciones que recaudar, ni la finalidad del requerimiento iba encaminada a su cobro.

En otras palabras, por definición un órgano de recaudación no puede practicar requerimientos genéricos de información. Mientras que, en principio, todo sujeto pasivo de no importa qué tributos está sujetos a la potestad de comprobación e inspección de la Administración tributaria, justificándose así la existencia de requerimientos generales de información, siempre que aparezcan suficientemente motivados y se adopten siguiendo los cauces previstos en la norma, sólo quedan sometidos al ámbito competencial de los órganos de recaudación quienes aparezcan como deudores de la Hacienda pública, no cabiendo, por ello, practicar requerimientos generales en este ámbito. En suma, tratándose de la recaudación y, por lo tanto, de los órganos administrativos que la tienen encomendada, no cabe practicar requerimientos desvinculados del cobro o de la exacción de créditos concretos y específicos.

Las anteriores reflexiones determinan la desestimación del recurso de casación instado por la Administración del Estado.

Quinto.

En aplicación del artículo 139.2 de la Ley reguladora de nuestra jurisdicción, procede imponer las costas a la Administración recurrente, si bien esta Sala, en uso de la facultad que le confiere el apartado 3 del mismo precepto legal, fija en seis mil euros la cuantía máxima a reclamar por los honorarios del BANCO DE SABADELL, S.A.

FALLAMOS

No ha lugar al recurso de casación interpuesto por la Administración General del Estado contra la sentencia dictada el 25 de mayo de 2009 por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso 340/08 , condenando en costas a la Administración recurrente, con la limitación establecida en el último fundamento jurídico.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos D. Rafael Fernandez Montalvo D. Manuel Vicente Garzon Herrero D. Joaquin Huelin Martinez de Velasco D. Oscar Gonzalez Gonzalez D. Manuel Martin Timon PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Joaquin Huelin Martinez de Velasco, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretaria, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.