

**MEDIOS DE DEFENSA DEL
CONTRIBUYENTE FRENTE A LA
CRECIENTE PRESIÓN FISCAL
INDIRECTA**

EUSEBIO GONZÁLEZ.

Catedrático de Derecho Tributario
de la Universidad de Salamanca.

I. Introducción

Siendo el tributo una institución jurídica, su aplicación se resuelve en unos deberes jurídicos a cargo de un sujeto que adquiere con ello la consideración técnica de sujeto pasivo de la potestad de imposición, concepto a todas luces más amplio que el de sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Como se establece en muchos códigos tributarios, el sujeto pasivo es la persona natural o jurídica, que según la ley resulta obligada al cumplimiento de las prestaciones tributarias, de acuerdo con la clasificación de las mismas se establece en la propia ley. Estas prestaciones en algunos cuerpos legales aparecen expresamente diferenciadas en materiales y formales.

Ahora bien, a pesar de la redacción de los preceptos correspondientes, la mayor parte de la doctrina está de acuerdo en que resulta muy difícil conducir todas estas prestaciones materiales y formales a una sola relación jurídica de carácter complejo⁽¹⁾. Por ello pode-

1 Vid. Los conocidos trabajos sobre el tema de Pérez de Ayala. E. González. Rodríguez Bereijo. Sáinz de Bujanda. Echeverri y G. Casado.

mos decir que es sujeto pasivo de la obligación tributaria material aquél que resulta obligado al pago de la deuda tributaria y con independencia de ello, este mismo sujeto, y otros, podrán ser además sujetos pasivos de otras prestaciones (deberes) diferentes, que en unos casos serán necesarios, y en otros no, de la principal, y de naturaleza formal, es decir, deberes de hacer declaraciones, llevar libros y registros, expedir facturas, presentar documentos, etc., o simples deberes de no hacer, de soportar la actividad administrativa, etc.

Si se parte de estas premisas, resulta claro que la teoría de la subjetividad tributaria debe ampliarse para comprender tanto al contribuyente (sujeto pasivo por antonomasia del tributo), como a los otros sujetos titulares de las diversas situaciones jurídicas pasivas, sustanciales e instrumentales, que surgen en la aplicación del tributo a través del procedimiento regulado al efecto por la ley.

Así, pues, a estas alturas del desarrollo de nuestra disciplina, que en los últimos tiempos ha evolucionado a impulsos tanto de Micheli, Mafezzoni, Kruse, Shick y Pérez de Ayala, como de Basciu, Russo, Tipke y Sainz de Bujanda, y aun reconociendo que en este terreno queda mucho por hacer, existe una especie de unánime constatación de hechos, que la doctrina se encuentra en trance de sistematizar científicamente, es decir, de explicar de forma que resulte comprensible para todos.

Entre esos hechos, sobre los que existe una amplia coincidencia, podemos fijarnos, a los efectos que ahora nos ocupan, en los siguientes:

a) La exaltación de la eficiencia y de la eficacia a cualquier precio. En aras de estos dos grandes principios, viene a justificarse casi todo. Los principios de legalidad y de seguridad jurídica, en otro tiempo eje y norte de la actividad administrativa en su conjunto, y en particular de la actividad financiera, han pasado a ocupar, en el mejor de los casos, el honroso papel de principios decimonónicos, y en otras ocasiones un lugar subordinado o simples acólitos

de la gran sacerdotisa eficiencia, cuando no se les considera pesada carga o estorbo que impida el pleno desenvolvimiento de los principios estrella.

b) Fruto de esa exaltación de la eficacia a cualquier precio ha sido una especie de infantil mimetismo hacia los modelos y esquemas de comportamiento anglosajones, que quizá sean muy buenos dentro de su medio, pero que resultan muy difíciles de injertar en los esquemas jurídicos latino-germánicos, donde las leyes se aplican por funcionarios mediante actos administrativos, que gozan de la presunción de legalidad, son inmediatamente ejecutivos y se revisan en la vía contencioso administrativa. En un mundo jurídico, en suma, donde las esferas del Derecho público y del Derecho privado tienen contornos muy diferentes.

c) En este contexto, la creciente privatización del ejercicio de funciones secularmente públicas ha provocado fuertes recelos. Las medidas adoptadas por algunos países europeos, entre otros España, tendentes a privatizar la gestión tributaria deben ser contemplados con justa preocupación. Máxime cuando se advierte que esas medidas pretenden introducirse dentro de una concepción del Derecho y mecanismos aplicativos de la ley propios del esquema jurídico público latino-germánico, es decir, en un ámbito jurídico que por principios y por tradición le resultan extraños.

d) Prepotencia y debilidad de la Administración tributaria. Resulta sorprendente la coexistencia de signos, que ponen simultáneamente de relieve la prepotencia y debilidad de la Administración tributaria contemporánea. Así, junto a claros signos de prepotencia, tales como la proliferación de controles, la exigencia de deberes impropios del contribuyente (autoliquidaciones, ingresos a cuenta, retenciones) o un constante legislar administrativo, que pone en peligro la reserva de ley (Decretos-Leyes, Decretos legislativos, Decretos, Ordenes Ministeriales, Circulares). Pueden apreciarse también signos de debilidad, tales como los desproporcionados incrementos de las sanciones, los constantes requerimientos a la colaboración ciudadana o la multiplicación de los deberes de información.

e) Nuevas relaciones entre la Administración tributaria y los administrados. La transformación de las relaciones entre la Administración tributaria y los administrados ha convertido el acto tributario en un acto de los denominados "actos en masa", sometido a un creciente proceso de informatización. En consecuencia, la rígida separación de funciones que durante decenios había caracterizado a nuestras administraciones tributarias ha quebrado. Estamos en una fase, todavía no bien delimitada, en la que la tendencia es que "todos puede hacer todo". La Inspección puede iniciar el procedimiento, calificar, liquidar y sancionar; las oficinas gestoras también comprueban e investigan. El particular puede prácticamente recorrer él solo todo el procedimiento administrativo de gestión.

f) Durante los años sesenta, la irrupción de los esquemas de estudio dinámicos del fenómeno tributario (Alessi, Micheli, Maffezzoni) forzó el traslado del centro de gravedad de nuestra disciplina desde el hecho imponible al procedimiento liquidatorio. Pues bien, en los años que corren de la presente década estamos asistiendo a un fenómeno semejante, pero esta vez desde el procedimiento liquidatorio hacia la recaudación. Las consecuencias de este proceso se han puesto de manifiesto en la proliferación de mecanismos tendentes a facilitar la recaudación, tales como la autoliquidación o las anticipaciones de ingreso, o a garantizar el pago, papel que cumplen los sustitutos, retenedores y multitud de responsables superpuestos (notarios, registradores, fabricantes, empresarios, etc.).

g) El énfasis puesto en la recaudación tiene una cláusula de cierre, que podría sintetizarse así: "donde la administración tributaria no llega o lo hace mal, lo mejor es atemorizar al contribuyente mediante un sistema apropiado de sanciones". Estas sanciones, que sumadas a los intereses y recargos a veces llegan a cifras alarmantes, han producido dos efectos fundamentales: 1o., un incremento de la litigiosidad como nunca había sido conocido hasta ahora; 2o., la multiplicación de mecanismos más o menos ingeniosos de ingeniería financiera (primas únicas, lease-back, etc.).

h) Las consecuencias del cuadro descrito, en el plano de los hechos, pueden reducirse a dos: 1o. un fuerte incremento de la presión fiscal directa (particularmente sobre las rentas de trabajo) e indirecta, mediante la atribución de nuevas y mayores responsabilidades al contribuyente; 2o., la irvasión de un sibilino instrumento de presión fiscal indirecta sobre terceros, introducido a través de la proliferación de solicitudes de información, tanto por vía legal (por suministro) como mediante requerimiento administrativo (por captación).

i) Ampliación del ámbito de las relaciones intersubjetivas en Derecho Tributario. Los hechos mencionados más arriba han tenido dentro del ámbito objeto de nuestro estudio un doble efecto. En primer lugar, la constelación de deberes no obligaciones surgidos tanto a cargo del sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria como frente a terceros, ponía cada vez más de manifiesto que no podía agotarse el estudio de las situaciones subjetivas pasivas tributarias en la consideración del sujeto pasivo de la obligación tributaria material (deudor), porque ni era éste el único sujeto pasivo interviniente, ni sus obligaciones quedaban circunscritas al pago de la deuda tributaria. En segundo término, y como consecuencia de lo anterior, se fue abriendo una sima cada vez más profunda entre la realidad pluriforme, derivada del procedimiento de aplicación de los impuestos, y el esquema dogmático de la relación jurídica tributaria obligacional, que al pretender explicarlo todo, terminaba por no servir para explicar casi nada⁽²⁾.

2 Sobre este punto existe una extensa bibliografía italiana (Maffezzoni, Micheli, Fantozzi, Fedele) difundida y reelaborada en la doctrina española, entre otros, por J. L. Pérez de Ayala y E. González. Una crítica templada, con ánimo de poner las cosas en su sitio y claro propósito armonizador, puede encontrarse en F. Sáinz de Bujanda "Tratado de Derecho Financiero", Madrid, 1985, p. 140 y ss.

Pese al enorme interés conceptual y dogmático de las cuestiones planteadas, no parece ser éste el momento adecuado para su tratamiento en profundidad. El lector interesado en el tema puede ver mis trabajos: "Los esquemas fundamentales del Derecho Tributario". Rev. Der. Fin., 1974 (reproducido en Rev. Derecho Tributario, 1977) y "Derecho Tributario material y formal", Hda. Pub. Esp. 1985 (reproducido en Rev. Trib. Fisc. Fed. Mex. 1989).

2. Intento de sistematización

Hasta aquí la relación de los hechos y la obligada referencia al estado de la cuestión. El intento de sistematización es tarea bastante más complicada. Los datos seguros de los que partir son los siguientes:

- Dentro de la relación jurídica tributaria existen situaciones subjetivas distintas a la del sujeto pasivo de la obligación tributaria, frente a las que, obviamente, no cabe oponer derechos, sino poderes o potestades.
- Esas situaciones jurídicas subjetivas, de importancia creciente en nuestros días, vienen caracterizados, negativamente, por no consistir en obligaciones y, positivamente, por constituir una serie bastante heterogénea de deberes de hacer, no hacer y soportar.
- Los titulares de esas situaciones jurídicas subjetivas, comúnmente denominadas deberes tributarios, pueden serlo tanto el sujeto pasivo de la obligación tributaria, como terceros ajenos a la misma.
- Entre los deberes tributarios en alza, cabe citar no sólo los documentales, contables y registrales, tradicionales en los impuestos sobre la Renta y Ventas, sino de modo particular el deber de facilitar informaciones con relevancia tributaria referida a terceros.
- Esas informaciones respecto a terceros, que están en el ojo del huracán de las entidades financieras, bursátiles y de seguros, son facilitadas de oficio (información por suministro) en unos casos, y previo requerimiento expreso en otros (información por captación), estando sujeta su petición y emisión a ciertos requisitos y frecuentes discrepancias.

Dicho esto, y a la espera de poder ofrecer una relación más articulada de los distintos sujetos pasivos de los deberes descritos, cree-

mos que en el momento presente su ubicación dentro del Derecho Tributario formal o administrativo, reporta más ventajas que inconvenientes, pues, cuando menos, dota de un mínimo de unidad a ese conjunto heterogéneo de deberes, al poder ser caracterizado por las notas siguientes:

- Tienen su fundamento mediato o inmediato en la ley
- Su nacimiento y extinción no va necesariamente ligado a la obligación tributaria
- En su desenvolvimiento puede darse cierta desigualdad en la posición de los sujetos intervinientes.
- Cabe apreciar la existencia de un mayor grado de discrecionalidad por parte de la Administración.
- Las relaciones establecidas con ocasión del cumplimiento de los deberes tributarios, responden a su razón de ser en la medida que forman parte de un procedimiento dirigido a la aplicación del impuesto.
- Esas relaciones, en cuanto tienen por objeto tanto facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria como evitar futuros incumplimientos, suelen generar situaciones de sujeción pasiva más estables y duraderas que la relación crédito-deuda.

Pero a partir de aquí, es difícil negar: 1o., que las facultades de la Administración en este ámbito son, al menos sobre el papel, excesivas; 2o., que la solicitud de información por captación, de hecho, se ha convertido en solicitud de información genérica e indiscriminada; 3o., que el crecimiento de los deberes tributarios en este ámbito no se ha producido de forma armónica con el pertinente reforzamiento de las garantías debidas; y 4o., que la regulación proporcionada por los distintos ordenamientos jurídicos es marcadamente insuficiente, generando notable incertidumbre⁽³⁾.

3 En la doctrina española más reciente puede verse con fruto I. M. Alonso *Información tributaria versus intimidad personal y secreto profesional*, Madrid, 1992; J. López *Los deberes de información tributaria*, Madrid 1992; P. Herrera *La potestad de información tributaria sobre terceros*, Madrid, 1993; y J. M. Álvarez-Cienfuegos *La confidencialidad de los datos tributarios y el derecho de acceso de los contribuyentes*, Act. Jur. Ar. dic. 1995.

En resumen, de corresponderse con la realidad la situación descrita, creemos que, en tanto no se produzca el deseable desarrollo normativo, una forma plausible de generar certeza y retornar a las entidades requeridas y al contribuyente la deseable seguridad jurídica, sería interpretar las normas con espíritu abierto y atendiendo más a los fines de garantía perseguidos. En una palabra, creemos que en el momento presente una interpretación de la ley ajustada a "la realidad social del tiempo en que ha de ser aplicada", debería poner, al menos, la misma intensidad en contrastar la adecuación del requerimiento administrativo de información a los principios de proporcionalidad, subsidiariedad y necesaria motivación del acto, que en comprobar si la adquisición de pagarés, u otros títulos análogos, es formalmente reconducible, o no, a las operaciones activas y pasivas realizadas por las entidades financieras afectadas por una orden de requerimiento de información.

3. Resumen del problema en las doctrinas española e iberoamericana

La Ley General Tributaria española, firmemente anclada en el esquema de la relación jurídica tributaria de contenido complejo, donde el hecho imponible y la relación obligacional constituyen el centro del sistema, no concedió, como era de prever, excesiva importancia a los sujetos pasivos de los deberes tributarios. Unos pocos artículos, el 35, el 104 y el 110, y escasas referencias en otros (el 30, 32 y 102) cierran la regulación legislativa de una materia que, en último término, no pasaba de ser accesoria o complementaria, en el decir de A. D. Giannini. Sólo con posterioridad (1985) los arts. 111 y 112 LGT pasaron a ofrecer, esta vez quizá en exceso, una regulación pormenorizada y extensa del deber de "toda persona natural o jurídica" de proporcionar a la Administración tributaria "toda clase de datos, informes o antecedentes con trascendencia tributaria", deducidos de sus relaciones con otras personas.

Con el pie forzado de estos antecedentes, la doctrina española se limita a ofrecer un cuadro resumen de los deberes que han de cumplir los obligados principales y terceras personas (sujetos pasivos

de prestaciones formales, en la terminología clásica). Sobre los primeros pesan deberes de hacer, no hacer y soportar, con especial referencia al deber de proporcionar datos propios y ajenos con trascendencia tributaria. Sobre los segundos recaen estos mismos deberes, particularmente dirigidos a la conservación de datos y a poner en conocimiento de la Administración tributaria la información periódicamente exigida o la especialmente requerida en cada caso⁽⁴⁾.

El Modelo Código Tributario América Latina (MCTAL), después de aludir en el Art. 22 a unas genéricas "prestaciones tributarias" del sujeto pasivo, en las que bien puede entenderse están incluidas las materiales y las formales, y en el art. 27 a unas más imprecisas "obligaciones" del contribuyente, asumidas por el responsable, aborda en los arts. 130 y 139 el tema que nos ocupa.

El art. 130, con ocasión de regular las facultades de fiscalización e investigación de la Administración tributaria, establece a cargo de contribuyentes, responsables y terceros una serie de deberes de hacer, que en el caso de estos últimos se concretan fundamentalmente en facilitar informaciones relacionadas con la tributación.

El art. 139, referido tan sólo a contribuyentes y responsables, es fiel reflejo, con lupa de aumento y visto desde el lado del sujeto pasivo, de los deberes de hacer, no hacer y soportar más sintéticamente relacionados en el art. 130.

Pocas novedades aportan las legislaciones argentina, brasileña, colombiana y uruguaya sobre el esquema elaborado por los redactores del MCTAL en materia de sujetos pasivos de los distintos deberes tributarios reseñados.

4 Además de la bibliografía citada en nota anterior, puede encontrarse una excelente exposición sistematizada de estos deberes en E. Cervera *La colaboración en la gestión tributaria: la investigación de cuentas corrientes en Estudios sobre tributación bancaria*, Madrid, 1985; y circunscrita al procedimiento inspector, en la comunicación de V. M. Sánchez a los XVII Jorn. Inst. Latinamer. Der. Trib. Colombia, 1995.

La legislación argentina señala entre los sujetos pasivos de deberes formales a los contribuyentes, responsables y terceros. Los dos primeros vienen caracterizados por realizar deberes de identificación, declaración, información, inscripción registral y presentación, expedición y custodia de documentos. Sobre los terceros pesan fundamentalmente deberes de información, facilitados bien mediante suministro o por captación, pudiendo ser en ambos casos de carácter general o particular.

La doctrina brasileña reconduce, por exigencias legales que critica, los sujetos pasivos de deberes tributarios a los sujetos pasivos de obligaciones accesorias (art. 122 CTN). Acto seguido caracteriza esos deberes, que no siempre presentan la nota de accesoriedad respecto a la obligación principal, por carecer de contenido patrimonial y por su complejidad. Finalmente los clasifica en deberes de hacer, tales como presentar declaraciones, emitir documentos, llevar libros, etc., y deberes de informar, que pueden ser de carácter general, como los que pesan sobre el sustituto, o de carácter especial, generalmente obtenidos mediante requerimiento, que recaen de modo preferente sobre terceros⁽⁵⁾.

Bajo el rótulo de sujetos pasivos de deberes tributarios, la doctrina colombiana detecta en el IRPF de su país numerosas obligaciones formales a cargo tanto de los sujetos pasivos (presentar declaraciones, llevar libros y otras, entre las que incluye la de retener) como de terceros. Análoga operación realiza respecto al IVA y al impuesto de Industria y Comercio, este último especialmente pródigo en ofrecer ejemplos de esos deberes.

Finalmente, la legislación uruguaya señala a los contribuyentes, responsables y terceros como sujetos pasivos de diferentes deberes

5 Un buen resumen y sistematización de estos deberes, con interesantes referencias jurisprudenciales, puede verse en la Comunicación del Prof. H. Brito a las XVII Jorn. Inst. Latinamer. Der. Trib. cit.

formales, de hacer unos y de no hacer otros (arts. 14 y 61 CTU). Disposición que se completa con lo establecido por el art. 70 CTU respecto al principio general de colaboración en las tareas de determinación, investigación y fiscalización que realice la Administración tributaria. Esa colaboración, en lo que a los terceros concierne, se concreta en el deber de facilitar información (art. 68 CTU), que en el ordenamiento uruguayo viene muy matizado por la existencia de una rigurosa regulación del secreto bancario⁶.

4. Propuestas de solución

A estas alturas de nuestra exposición creemos que todo lo que había que decir, o al menos lo más importante, ya ha sido dicho. En el punto que nos ocupa, que consiste en proyectar un foco de luz hacia los temas centrales del presente epígrafe, estimamos que esos temas son esencialmente tres:

- 1o. Dentro de la relación jurídica tributaria no sólo importa el estudio del sujeto pasivo de la obligación tributaria, también interesa considerar la existencia de los sujetos pasivos de numerosos e importantes deberes tributarios; es más, a veces sólo existen estos sujetos pasivos, bien porque la obligación tributaria no llega a surgir, bien porque los sujetos pasivos de los deberes en cuestión son terceros ajenos a la obligación tributaria.
- 2o. El número y heterogeneidad de esos deberes hace difícil, por el momento, reducir a unidad el estudio de los sujetos pasivos de los mismos.
- 3o. De entre los deberes de terceros ajenos a la obligación tributaria material, han adquirido especial relevancia en nuestros

6 Sobre el secreto bancario puede verse L. M. Cazoría *El secreto bancario*, Madrid, 1978; J. M. Perulles *El secreto bancario en el ámbito tributario*, Rev. Imp. 1986; y J. R. Ruiz *Secreto bancario y Hacienda pública*, Madrid, 1988. En el Derecho comparado, R. Farhat *Le secret bancaire*, París, 1980; Aubert-Kernen-Schönle *El secreto bancario suizo*, Madrid 1990; y S. Micali *Fisco e segreto bancario*, Milan, 1984.

días los relativos al deber de facilitar información con trascendencia tributaria, referida a sujetos pasivos efectivos o potenciales de la obligación tributaria material.

Es decir, exigencias de operatividad y eficacia en la aplicación de los tributos llevan a definir en la ley no sólo al sujeto pasivo de la obligación tributaria, sino también a otros titulares de situaciones jurídicas pasivas, situaciones que pueden ser sustanciales (de pagar) o instrumentales (deberes de hacer, de no hacer o de soportar). Situaciones jurídicas cuya identificación se concreta, para cada caso particular, en el desarrollo del procedimiento impositivo, como forma de actuación del tributo⁽⁷⁾.

Como dijimos antes, esas titularidades de situaciones jurídicas subjetivas son de contenido y naturaleza muy variadas, y por más que algún sector doctrinal las defina uniformemente con el nombre de "obligados tributarios", unas son titularidades de obligaciones y otras de deberes no obligacionales. Por esta razón, creemos que no es posible comprender a los titulares de esas situaciones jurídicas bajo el rótulo común y genérico de "obligados"⁽⁸⁾, porque ni la situación de los titulares es la misma, ni sólo puede hablarse de obligaciones.

Finalmente, por lo que se refiere a la configuración jurídica de los deberes de colaboración, consistentes en la obligación de comunicar datos de contenido tributario, que pesa sobre los interesados en el procedimiento liquidatorio y sobre los terceros no directamente

7 Vid. Pérez de Ayala *La soggettività tributaria* en *Trattato* de Amatucci, vol. II, p. 373; A. Fedele *Diritto Tributario e Diritto Civile nella disciplina dei rapporti interni tra soggetti passivi del tributo*, Riv. Dir. Fin. 1965, p. 25. En parecidos términos, M. T. Soler *Notas sobre la configuración de las obligaciones y deberes tributarios, con especial referencia al IRPF*, Rev. Esp. Der. fin. 1980, p. 9; F. Gaffuri *Lezioni di Diritto Tributario*, Cedam, 1989, p. 59; A. Fantozzi *Diritto Tributario*, Utet, 1991, p. 25 y ss. y 207.

8 Vid. A. Fantozzi *La solidarietà nel Diritto Tributario*, Utet, 1968, Cap. I y III; C. Lavagna *Teoría dei soggetti e Diritto Tributari*, Riv. Dir. Fin. 1961, p. 8 y ss.; y J. Ferreiro *Los sujetos pasivos de la obligación tributaria*, Rev. Esp. Der. Fin. 1991, p. 463 y ss.

afectados, parece conveniente hacer algunas precisiones sobre la fundamentación, contenido y requisitos que deben acompañar al oportuno requerimiento de información.

Ante todo, como la comunicación de dichos datos puede afectar al derecho fundamental a la intimidad personal, para la salvaguarda del mismo se establecen límites a dicho deber del administrado y correlativa facultad de la Administración. Límites que sustancialmente consisten en determinar la autoridad competente y los requisitos procedimentales exigibles para que el requerimiento de información sea conforme a Derecho.

El concepto y límites del deber general de facilitar información relevante a efectos tributarios regulado por varios ordenamientos, se debería estructurar del modo siguiente: 1o., sentar las formas concretas de realización del principio general de colaboración, mediante la aportación de la información requerida; 2o., establecer los requisitos que han de observarse en el cumplimiento del deber de facilitar datos con relevancia tributaria a la Administración; y 3o., regular el ejercicio de dicho deber, cuando su cumplimiento entra en colisión con la protección dispensada al secreto bancario, funcional o profesional.

Por lo que se refiere a los modos concretos de llevar a término el principio de colaboración mediante la aportación de información, los ordenamientos suelen contemplar dos posibilidades: a) el requerimiento de información subjetiva particularizada, derivado de un expediente concreto de comprobación o investigación, que es la denominada doctrinalmente información por captación; y b) el recordatorio del deber de facilitar la información generalizada prevista por las leyes, comúnmente denominada información por suministro. Parece innecesario advertir de las consecuencias poco deseables que se seguirían caso de pretender obtener por vía de requerimiento (captación), la información que está legalmente previsto obtener por suministro.

En cuanto a los requisitos y formalidades a cumplir por el acto a través del cual se solicita por la Administración datos con relevancia tributaria de un tercero, la doctrina está de acuerdo en postular lo siguiente:

- 1o. Que el requerimiento de información emitido constituye un acto administrativo reclamable por su destinatario, siendo por tanto de aplicación al mismo todos los caracteres y requisitos que acompañan al acto administrativo, particularmente en lo que hace referencia a facilitar su ulterior control de legalidad. Se discute en doctrina la impugnabilidad de ese acto por la persona a la que se refieren los datos solicitados, dado, de una parte, su carácter de acto de trámite dentro del procedimiento liquidatorio, y de otra, la indefensión que podría generarse en el sujeto afectado, de excluirse esa posibilidad⁹.
- 2o. Que no es suficiente, por tanto, a efectos de considerar válidamente emitido un requerimiento de información, la precisa numeración de los preceptos en los que se apoya el ejercicio de la facultad desplegada. Es necesario señalar con claridad los hechos y fundamentos en que se apoya el requerimiento cursado, a efectos de que la trascendencia tributaria de los datos solicitados no resulte velada u oscurecida.
- 3o. Que la entidad de la información recabada, tanto en lo que se refiere al volumen de los datos requeridos como a su naturaleza, ha de ser conforme no sólo al principio de proporcionalidad en la actuación administrativa, sino también a los criterios de practicabilidad y confidencialidad, que presiden el tráfico mercantil.

9 Un tema mucho más concreto, pero que no deja de revestir interés, en el relativo a la posible suspensión de la ejecución del acto impugnado en estos casos. La cuestión suscitó enorme polémica en España, con motivo de los requerimientos formulados por la Inspección de los Tributos a numerosas entidades financieras para la entrega de listados de suscriptores y beneficiarios de contratos de seguros de vida y de capital diferido, concertados bajo la modalidad de prima única. Vid. C. Palao *La potestad de obtención de información de la Administración tributaria y sus límites*, Gac. Fisc., 1987; y L. Sánchez *Los españoles, ¿súbditos fiscales?*, Rev. Imp. 1992.

- 4o. Debe existir algún tipo de informe, plan, estructura de investigación o procedimiento de comprobación, que sirva de soporte formal y material al requerimiento de información singular cursado.

Finalmente, para evitar la colisión, del deber de facilitar información y el secreto bancario, los ordenamientos suelen establecer especiales cautelas o precauciones, a fin de suavizar o atenuar las inevitables fricciones. Pero, salvo prohibiciones expresas, en general debe advertirse que lo establecido no es una derogación singular del deber general de proporcionar información, sino una modulación particular de la forma en que aquél debe exigirse. Es decir, no debe hablarse del secreto bancario como un límite al deber de información tributaria, sino sólo como una modalidad específica de cumplir tal deber, prevista para las entidades bancarias. De donde se deduce que lo que generalmente se discute no es la procedencia o improcedencia del requerimiento de información, sino la forma de llevarlo a cabo⁽¹⁰⁾.

Por todo ello, debe quedar claro que la finalidad comúnmente perseguida por los ordenamientos que han acometido la delicada tarea de regular esta cuestión es doble: a) por una parte, tratar de impedir que con base en el secreto bancario se obstaculice la actuación comprobadora e investigadora de la Administración tributaria; b) por otra, exigir unos requisitos específicos, cuando el requerimiento de información se refiere a las operaciones típicas y habituales de las entidades dedicadas al tráfico bancario o crediticio.

5. Conclusiones

El principio de suficiencia de los recursos mira esencialmente hacia la certeza de la recaudación, es decir, a que todas las cantida-

10 Vid. C. Checa e. I. Merino *El derecho a la intimidad como límite a las funciones investigadoras de la Administración tributaria*, Rev. Imp, 1988; y con interesantes referencias jurisprudenciales españolas y europeas. M. T. Soler *Deberes tributarios y Derechos humanos*, Rev. Tec. Trib, 1995 y J. M. Alvarez-Cienfuegos, ob. cit.

des que está legalmente previsto recaudar sean efectivamente satisfechas. Bajo este supuesto, las leyes prevén inicialmente que el pagador natural, normal y ordinario de las deudas tributarias sea el propio deudor. Pero la experiencia confirma que este deseo, debido a causas muy diversas, no siempre es alcanzable. Entran entonces en juego, desde el lado pasivo de la relación tributaria, una serie de mecanismos de muy variada naturaleza, de Derecho material unos, de Derecho formal o administrativo otros y de Derecho sancionador los últimos, pero todos ellos dirigidos a un mismo y único propósito: hacer efectivo el cobro íntegro y puntual de la deuda tributaria.

Por lo que se refiere a los instrumentos jurídicos de Derecho administrativo o formal, los denominados deberes tributarios u obligaciones formales, su configuración tiene por objeto facilitar el cumplimiento de la deuda tributaria de modo completo y puntual. Entre estos deberes son bien conocidos desde antiguo los que pesan sobre los distintos sujetos pasivos de la relación tributaria, dirigidos a través del correspondiente despliegue de poderes y facultades administrativos, a la aplicación en cada caso de las normas tributarias; lo que no siempre trae como consecuencia, como es obvio, la determinación de una deuda y deudor tributarios, pues muchas veces, como la experiencia confirma a cada paso, el resultado de ese proceso aplicativo consiste justamente en decir "usted no debe nada". Pero junto a estos deberes tradicionales, que recaen sobre los sujetos pasivos de la relación tributaria, conviene recordar la existencia de un conjunto importante de deberes, que pesan sobre terceros, sujetos ajenos a la relación tributaria, consistentes fundamentalmente en facilitar información, ya sea por suministro (derivada directamente de la ley) o por captación (requerida de modo singular).

Finalmente, los instrumentos de Derecho sancionador (civil, administrativo o penal) se encaminan, desde sus respectivas perspectivas, a instar o corregir, según los casos, el puntual y correcto cumplimiento de la deuda tributaria, utilizando a este propósito los mecanismos tradicionales al uso: intereses, recargos y sanciones.

Desde el lado activo de esa misma relación, es decir, cuando pasa a un primer plano el principio de suficiencia, los problemas proceden de la mezcla o confusión de situaciones jurídicas que tienen titulares y objetos muy distintos. Unas tienen por objeto garantizar la integridad de la deuda o la regularidad de su cumplimiento, es decir, son situaciones que giran con propiedad en torno al principio de suficiencia en la recaudación (responsables). Otras, presuntamente dirigidas a determinar el sujeto pasivo de la obligación tributaria, marginan toda relación entre capacidad contributiva y titular del hecho imponible, y terminan por conectar realizador del hecho imponible y pagador del tributo (sujetos pasivos del IVA). Finalmente, algunas consisten en simples deberes instrumentales tendentes a facilitar el pago de los tributos (retenedor).

Es evidente que de la mezcla, indefinición o transformación de las situaciones subjetivas citadas puede derivarse confusión para el Derecho Tributario. Poner cierto orden en el caos descrito, ha sido la meta de este trabajo. Lamentablemente, o afortunadamente, el orden jurídico no es un orden natural, sino humano, pero con todas las limitaciones que se quiera, creo que los tributaristas estamos obligados a ofrecer vías alternativas de solución. A mi juicio esas soluciones han de venir por estos caminos: 1o., tender a la efectiva juridificación del Derecho Tributario, es decir, llevar al convencimiento de la Administración y de los jueces que la norma tributaria es una norma jurídica ordinaria, ni más ni menos que cualquier otra norma jurídica, y que, por consiguiente, merece el mismo trato y respeto que el resto de las parcelas que integran el ordenamiento jurídico; 2o. tender a una racionalización de las relaciones entre el acreedor y el deudor tributarios, de suerte que la comparación de sus comportamientos con los que se suceden en el ámbito del Derecho privado pueda hacerse sin producir sonrojo.