



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 814/2019

S/REF: 001-037684

N/REF: R/0814/2019; 100-003137

Fecha: 13 de febrero de 2020

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Justicia

Información solicitada: Informe de la Abogacía del Estado

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE JUSTICIA, con fecha 13 de octubre de 2019 y al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

El Consejo de Ministros aprobó el 11-10-2019 el Real Decreto-ley 13/2019. La ministra de Hacienda manifestó públicamente que la aprobación de esta norma, hasta dicha fecha imposible, había sido posible gracias a un informe de la Abogacía del Estado sobre la posibilidad de aprobar las entregas a cuenta a las Comunidades Autónomas. Con el fin de conocer los argumentos de la Abogacía del Estado a este respecto, le ruego me envíen copia del informe de la Abogacía del Estado relativo a la actualización extraordinaria de las entregas a cuenta para el año 2019 de las comunidades autónomas de régimen común y de las entidades locales, en situación de prórroga presupuestaria, que ha servido de base para la aprobación del Real Decreto-ley 13/2019.

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

2. Mediante resolución de fecha 11 de noviembre de 2019, la ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO-DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO (MINISTERIO DE JUSTICIA) contestó al solicitante lo siguiente:

Una vez analizada la solicitud, se pone de manifiesto que la Generalitat de Catalunya ha interpuesto recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional contra la resolución del Ministerio de Hacienda de 1 de agosto de 2019, por la que se desestima el requerimiento de la Secretaría de Finanzas Públicas de la Generalitat de Catalunya de 22 de febrero de 2019 para que se actualizasen y se hiciesen efectivas las entregas a cuenta previstas en el vigente modelo de financiación de las Comunidades Autónomas. Recurso que consta admitido a trámite ante la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso administrativo de la Audiencia Nacional con el nº1978/2019, por Decreto de 16 de septiembre de 2019.

De acuerdo con la letra f) del apartado 1 del artículo 14 de la citada Ley 19/2013, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; el apartado 2 del artículo 14 establece que la aplicación de este límite será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias de ese del caso concreto.

En orden a la justificación de esa posible denegación así como de la proporcionalidad de la medida, debe tenerse en cuenta que la entrega de un informe sobre el objeto del recurso planteado supondría una evidente ruptura del principio de igualdad de las partes, en la medida en que la parte demandada haría entrega a la parte demandante de la totalidad de los argumentos jurídicos que se hubieran podido facilitar, tanto favorables como los desfavorables (de existir), respecto de las pretensiones ejercitadas. Y ello sin disponer de los mismos informes que la parte demandante hubiera podido ir elaborando sobre estos aspectos jurídicos o sobre la repercusión económica. Ese distinto tratamiento de la información disponible sobre los criterios económicos o argumentos jurídicos de las partes, supondría una clara situación de indefensión material y una vulneración del régimen de tutela judicial efectiva en la fase expositiva del proceso, que difícilmente podría ser subsanada posteriormente en fase probatoria.

En consecuencia, según lo dispuesto en el artículo 14.1. f) y 14.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, este Centro Directivo resuelve denegar el acceso a la información pública solicitada.

3. Ante la citada respuesta, mediante escrito de entrada el 19 de noviembre de 2019, el solicitante presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al amparo del [art. 24 de la LTAIBG²](#), en base a los siguientes argumentos:

(...)3. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre la utilización de este artículo por parte de las Administraciones para denegar la entrega de información. Me remito a la resolución R/0572/2018 (100-001566), que adjunto en el apartado ‘otros documentos’ y de la que subrayo el siguiente extracto a partir de la página 10 (los subrayados son míos):

“A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, vincular tan sólo a la existencia de un procedimiento judicial la vulneración de la igualdad de las partes y la tutela judicial efectiva sin justificar en qué medida el conocimiento de la información solicitada puede suponer tal perjuicio no es conforme con la literalidad o el espíritu de la norma. (...)

En nuestra opinión, sólo de información de la que se argumente que pueda perjudicar la posición procesal y de defensa de alguna de las partes, precisamente por su contenido e incidencia en el mismo, puede predicarse la aplicación del límite alegado. La ausencia de una argumentación coherente y consistente, limitada a señalar tan sólo la existencia de un proceso, y la naturaleza de lo solicitado, desarrollado anteriormente, lleva a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a concluir que no estamos ante información cuyo conocimiento pueda perjudicar el límite previsto en el artículo 14.1 f).

En línea con lo anterior, debe señalarse que es generalizada la interpretación restrictiva del límite alegado, restringiéndolo a información que puede perjudicar de forma constatable la igualdad de las partes en un procedimiento judicial e incluso llegando a considerarlo de aplicación sólo a documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento.

Así, debe recordarse que la previsión del art. 14.1 f) coincide con la del art. 3.1 i del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, que prevé como límite al acceso la protección de i) la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia;

En la memoria explicativa del Convenio se señala que “este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia. Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite”.

4. Es evidente que el documento solicitado no ha sido elaborado para ser utilizado en un proceso judicial sino como parte de una decisión administrativa del Ministerio de Hacienda que es varios meses posterior a la resolución de este mismo Ministerio de 1-8-2019, recurrida por la Generalitat de Cataluña, recurso admitido a trámite ante la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso- administrativo de la Audiencia Nacional con el nº 1978/2019, por Decreto de 16 de septiembre de 2019. Este es el contencioso alegado en la respuesta de la Abogacía.

Es evidente que el documento solicitado no tiene relación con ese contencioso, pues es posterior y se elabora para otra decisión que el Ministerio toma en fecha 11-10-2019. Es decir, no ha sido elaborado para ser utilizado por la Administración Central como parte en el contencioso alegado.

Me remito al resto de argumentos utilizados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la resolución R/0572/2018 (100-001566), que se apoya en doctrina de otras resoluciones del propio Consejo y jurisprudencia de los tribunales en el mismo sentido (...)

4. Con fecha 21 de noviembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE JUSTICIA, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada 12 de diciembre de 2019 dicho Departamento realizó las siguientes alegaciones:

El reclamante alude a una falta de justificación de la medida en que el informe afectaría a la igualdad de las partes, así como a la falta de conexión con el procedimiento judicial.

Como se expuso en la resolución, la fundamentación para la aplicación del artículo 14.1 f) de la Ley 19/2013 se basa en la existencia de un procedimiento judicial cuyo objeto procesal está vinculado al informe solicitado. En concreto, el Recurso contencioso-administrativo 1978/2019 interpuesto por la Generalitat de Cataluña, que tiene por objeto la resolución del Ministerio de Hacienda de 1 de agosto de 2019, por la que se desestima el requerimiento de la Secretaría de Finanzas Públicas de la Generalitat de Catalunya de 22 de febrero de 2019 para que se actualizasen y se hiciesen

efectivas las entregas a cuenta previstas en el vigente modelo de financiación de las Comunidades Autónomas.

En el momento actual, el citado recurso está en fase de demanda. Sin embargo, la pretensión que se va a ejercitar puede anticiparse por el contenido del previo requerimiento de la Secretaría de Finanzas Públicas de la Generalitat de Catalunya de 22 de febrero de 2019, así como del Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 27 de agosto de 2019 por la que se ordena la interposición de este recurso contencioso administrativo. Pretensión que se centrará, previsiblemente, en la anulación de la resolución del Ministerio de Hacienda de 1 de agosto de 2019 y en el reconocimiento del derecho de la Administración pública actora a exigir a la Administración General del Estado que haga efectivas las entregas a cuenta previstas en el vigente modelo de financiación de las comunidades autónomas, cuya titularidad corresponde a la Generalitat de Cataluña. Y ello sin perjuicio de la situación de Gobierno en funciones que había sido alegada por la resolución del Ministerio de Hacienda de 1 de agosto de 2019.

Siendo esa la pretensión que es objeto del proceso judicial en curso, puede concluirse que el informe solicitado sí guarda una directa relación con el pleito. Y ello en la medida en que la aprobación del Real Decreto-ley 13/2019 que se cita en la consulta, constituye una circunstancia sobrevenida que afectará directamente en las pretensiones ejercitadas en el proceso judicial. Y que los argumentos empleados por el Informe de la Abogacía del Estado que se citan en la petición de la consulta contienen una serie de fundamentos que guardan directa relación con los fundamentos y pretensiones que se están ejercitando en el procedimiento contencioso-administrativo (como, por ejemplo, los relativos al Gobierno en funciones que se han resaltado de los escritos de la Generalitat de Cataluña).

Como indica el artículo 413 de la LEC, la influencia del cambio de circunstancias como la analizada puede ser invocada cuando la innovación privare definitivamente de interés legítimo las pretensiones que se hubieran deducido en la demanda, por haber sido satisfechas extraprocesalmente o por cualquier otra causa. En tal caso, corresponde al Tribunal, previa audiencia de las partes en los términos previstos en el artículo 22 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la decisión sobre en qué medida la nueva regulación contenida en el Real Decreto Ley 13/2019 constituye o no una circunstancia sobrevenida que implica una pérdida sobrevenida del objeto procesal o supone una pérdida del interés legítimo en el pleito promovido.

Lógicamente, dentro de esas distintas alegaciones y la posterior decisión del Tribunal, serán especialmente relevantes los distintos argumentos que se hayan podido recoger en el informe que se ha solicitado.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#), regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Respecto al fondo del asunto, en primer lugar cabe recordar que el objeto de la solicitud de información se concreta en *el informe de la Abogacía del Estado relativo a la actualización extraordinaria de las entregas a cuenta para el año 2019 de las comunidades autónomas de régimen común y de las entidades locales, en situación de prórroga presupuestaria, que ha servido de base para la aprobación del Real Decreto-ley 13/2019*.

Efectivamente, el 12 de octubre de 2019 se publicó en el BOE el *Real Decreto-ley 13/2019, de 11 de octubre, por el que se regula la actualización extraordinaria de las entregas a cuenta para el año 2019 de las comunidades autónomas de régimen común y de las entidades locales, en situación de prórroga presupuestaria, y se establecen determinadas reglas relativas a la liquidación definitiva de la participación de las entidades locales en los tributos del Estado, correspondiente al año 2017*.

El citado Real Decreto-Ley se aprobó según su exposición de motivos (...) *tras constatarse la imposibilidad de formación de un Gobierno surgido de las elecciones generales del pasado mes de abril, el 24 de septiembre se han convocado elecciones generales para el día 10 de noviembre. Esta convocatoria prolonga la situación de Gobierno en funciones y limita la capacidad del Ejecutivo en materia presupuestaria, pero ya no condiciona la actuación de*

ningún Gobierno que pueda llegar a formarse, (...) se constata en este momento la inviabilidad material e institucional de aprobar unos Presupuestos Generales del Estado para el año 2019 y, en consecuencia, que no es posible la actualización de las entregas a cuenta para el año 2019 de las comunidades autónomas de régimen común y de las entidades locales a través de los mecanismos ordinarios. Por tanto, tan solo cabe adoptar un ajuste técnico de carácter extraordinario para la defensa del interés general y evitar los graves perjuicios que la ausencia de medidas provocaría.

4. En segundo lugar, cabe señalar que la Administración deniega la información solicitada al considerar de aplicación el límite del artículo 14.1 f) de la LTAIBG, que dispone que *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.*

Argumenta la Administración que la Generalitat de Catalunya ha interpuesto recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional contra la resolución del Ministerio de Hacienda de 1 de agosto de 2019, por la que se desestima el requerimiento de la Secretaría de Finanzas Públicas de la Generalitat de Catalunya de 22 de febrero de 2019 para que se actualizasen y se hiciesen efectivas las entregas a cuenta previstas en el vigente modelo de financiación de las Comunidades Autónomas. Recurso que consta admitido a trámite ante la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso administrativo de la Audiencia Nacional con el nº1978/2019, por Decreto de 16 de septiembre de 2019.

Por lo que, concluye la Administración, la entrega de un informe sobre el objeto del recurso planteado supondría una evidente ruptura del principio de igualdad de las partes, en la medida en que la parte demandada haría entrega a la parte demandante de la totalidad de los argumentos jurídicos que se hubieran podido facilitar, tanto favorables como los desfavorables (de existir), respecto de las pretensiones ejercitadas. Y ello sin disponer de los mismos informes que la parte demandante hubiera podido ir elaborando sobre estos aspectos jurídicos o sobre la repercusión económica. Ese distinto tratamiento de la información disponible sobre los criterios económicos o argumentos jurídicos de las partes, supondría una clara situación de indefensión material y una vulneración del régimen de tutela judicial efectiva en la fase expositiva del proceso, que difícilmente podría ser subsanada posteriormente en fase probatoria.

A este respecto, debe recordarse en un primer momento que la aplicación de los límites contemplados en la LTAIBG debe ser acorde con el [Criterio Interpretativo CI/002/2015](#)³, de 24

³ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

de junio, de este Consejo de Transparencia, elaborado en función de las competencias otorgadas por su artículo 38.2 a), en el que se concluye que:

“Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).”

Asimismo, deben tenerse en cuenta los pronunciamientos adoptados por los Tribunales de Justicia respecto de la aplicación de esos límites, entre los que destacan los siguientes:

[-Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015⁴:](#) “(...) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”. “La ley consagra la **prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla**, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada

⁴ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...).

En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que **“Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”**

- Sentencia nº 46/2019, de 22 de junio de 2019, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016⁵: *“El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria”.*

“Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia.”

-Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016⁶: *“La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya*

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2018/100_MInterior_7.html

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/18_MFomento_1_Renfe1_pliegos.html

relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)”.

- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015⁷: *“Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”*.
- Y finalmente, por su importancia en la interpretación de las causas de inadmisión previstas en la LTAIBG, debe mencionarse la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017⁸, que se pronuncia en los siguientes términos: *“Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1”*.(...) *sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.*

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1 c/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley (...)”

5. Por otro lado, el perjuicio al límite del art. 14.1 f) ya ha sido objeto de interpretación en diversas resoluciones adoptadas por este Consejo de Transparencia, siendo de especial relevancia la recaída en el procedimiento R/0273/2017⁹, de fecha 11 de septiembre, que se resume a continuación:

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/2_FNMT_1.html

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017.html

*“En línea con lo anterior, debe señalarse que es generalizada la interpretación restrictiva del límite alegado, restringiéndolo a información que puede **perjudicar de forma constatable** la igualdad de las partes en un procedimiento judicial e incluso llegando a considerarlo de aplicación sólo a documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento.*

Así, debe recordarse que la previsión del art. 14.1 f) coincide con la del art. 3.1 del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, que prevé como límite al acceso la protección de i) la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia;

En la memoria explicativa del Convenio se señala que “este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia. Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite”.

Por su parte, existe jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que sigue la interpretación restrictiva de este límite. Así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de septiembre de 2010, dictada en los Recursos de casación acumulados C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P se señala lo siguiente:

72 De este modo, cuando la Comisión decide denegar el acceso a un documento cuya divulgación se le solicitó, le corresponderá, en principio, explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 que invoca dicha institución (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Comisión, apartado 49, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 53).

73 Ciertamente, dado que invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, estas excepciones deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (sentencias, antes citadas, Sison/Consejo, apartado 63; Suecia/Comisión, apartado 66, y Suecia y Turco/Consejo, apartado 36).

74 No obstante, contrariamente a lo que sostiene la API, resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la institución interesada puede basarse, a este respecto, en presunciones generales que se aplican a determinadas categorías de documentos, toda vez que consideraciones de carácter general similares pueden aplicarse a solicitudes de divulgación relativas a documentos de igual naturaleza (véanse las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Consejo, apartado 50, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 54).

75 Pues bien, en el caso de autos, ninguna de las partes en el presente asunto ha impugnado la conclusión a la que llegó el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 75 de la sentencia impugnada, según la cual los **escritos procesales de la Comisión a los que se solicitó acceso fueron redactados por esta institución en su condición de parte en tres recursos directos aún pendientes en la fecha en que la decisión impugnada fue adoptada** y que, por ello, se puede considerar que cada uno de esos escritos forma parte de una misma categoría de documentos.

76 Procede, en consecuencia, comprobar si consideraciones de orden general permitían concluir que la Comisión podía basarse válidamente en la presunción de que la divulgación de dichos escritos perjudicaría los procedimientos jurisdiccionales y no estaba obligada a apreciar en concreto el contenido de todos los documentos.

77 Para ello, procede señalar de entrada que los escritos procesales presentados ante el Tribunal de Justicia en un procedimiento jurisdiccional poseen características muy concretas, pues guardan relación, por su propia naturaleza, con la actividad jurisdiccional del Tribunal de Justicia antes que con la actividad administrativa de la Comisión, actividad esta última que no exige, por otra parte, el mismo grado de acceso a los documentos que la actividad legislativa de una institución comunitaria (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 60).

78 **En efecto, estos escritos se redactan exclusivamente a los efectos de dicho procedimiento jurisdiccional y constituyen un elemento esencial del mismo. Mediante el escrito de demanda, el demandante delimita el litigio y es concretamente en la fase escrita de dicho procedimiento –al no ser obligatoria la fase oral– donde las partes facilitan al Tribunal de Justicia los elementos en base a los que éste está llamado a pronunciar su decisión jurisdiccional.**

85 A este respecto, procede señalar que la protección de estos procedimientos conlleva, en particular, que se garantice el respeto de los principios de igualdad de armas y de buena administración de la justicia.

86 Pues bien, por una parte, en cuanto a la igualdad de armas, procede señalar que, como declaró en esencia el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 78 de la sentencia recurrida, si el contenido de los escritos de la Comisión tuviese que ser objeto de un debate público, las críticas vertidas frente a los mismos, más allá de su verdadero alcance jurídico, podrían influir en la posición defendida por la institución ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.

87 Además, tal situación podría falsear el equilibrio indispensable entre las partes en un litigio ante los mencionados órganos jurisdiccionales –equilibrio que está en la base del principio de igualdad de armas– en la medida en que únicamente la institución afectada por una solicitud de acceso a sus documentos, y no el conjunto de partes en el procedimiento, estaría sometida a la obligación de divulgación.

92 Por otra parte, en cuanto a la buena administración de la justicia, la exclusión de la actividad jurisdiccional del ámbito de aplicación del derecho de acceso a los documentos, sin distinguir entre las distintas fases del procedimiento, se justifica por la necesidad de garantizar, durante todo el procedimiento jurisdiccional, que los debates entre las partes y la deliberación del órgano jurisdiccional que conoce del asunto pendiente se desarrollen serenamente.

93 Pues bien, la divulgación de los escritos procesales en cuestión llevaría a permitir que se ejercieran, aunque sólo fuera en la percepción del público, presiones externas sobre la actividad jurisdiccional y que se perjudicara la serenidad de los debates.

94 En consecuencia, ha de reconocerse la existencia de una presunción general de que la divulgación de los escritos procesales presentados por una institución en un procedimiento jurisdiccional perjudica la protección de dicho procedimiento, en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento nº 1049/2001 **mientras dicho procedimiento esté pendiente.**

6. Teniendo en cuenta todo lo anterior, la naturaleza de la información y los argumentos de la Administración para denegarla, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que no resulta de aplicación el límite invocado por los siguientes motivos:

- Debemos recordar, en primer lugar, que la norma general establecida en la LTAIBG, el Criterio y los pronunciamientos judiciales tanto nacionales como comunitarios, es la de proporcionar la información solicitada en ejercicio del derecho de acceso, siendo los límites la excepción que, como tal, deben ser debidamente justificados por quien los invoca.

- En segundo lugar, no ha quedado suficientemente acreditado por la Administración que pueda verse perjudicada su posición procesal con el acceso a la información solicitada. A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Administración únicamente justifica que el informe que es objeto de solicitud guarda relación con el recurso contencioso administrativo (Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso administrativo de la Audiencia Nacional con el nº1978/2019) interpuesto por la Generalitat de Catalunya, circunstancia que parece evidente y no se pone en duda, pero que no conlleva necesariamente que el acceso al documento requerido perjudique la igualdad de las partes en los procesos judiciales tal y como contempla el art. 14.1 f) de la LTAIBG.

Así, a este respecto debemos recordar:

- Que el citado recurso se interpone contra la resolución del Ministerio de Hacienda de 1 de agosto de 2019, por la que se desestima el requerimiento de la Secretaría de Finanzas Públicas de la Generalitat de Catalunya de 22 de febrero de 2019 para que se actualizasen y se hiciesen efectivas las entregas a cuenta previstas en el vigente modelo de financiación de las Comunidades Autónomas.
- Y el Real Decreto-ley 13/2019 se publicó el 12 de octubre (vigor al día siguiente) precisamente para regular *la actualización extraordinaria de las entregas a cuenta para el año 2019 de las comunidades autónomas de régimen común*.

En consecuencia, cabe señalar que el informe de la Abogacía del Estado se ha elaborado expresamente en el marco de la aprobación del Real Decreto-Ley, y no como consecuencia del requerimiento de la Generalitat, de la resolución desestimatoria del mismo, o de la interposición del citado recurso contencioso administrativo, hechos que han de tenerse en cuenta para la aplicación del límite alegado.

Por todo ello, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el acceso al mencionado informe no afectaría a la estrategia procesal de la Administración ni a la igualdad de las partes en el proceso, tal y como la configura la Sentencia del Tribunal Constitucional 125/1995, al razonar: *“la necesidad de que ambas partes concurren al proceso en régimen de igualdad, con igualdad de armas y medios procesales y con posibilidad de contradicción, constituye una garantía que integra el propio art. 24 C.E., en cuanto que, interpretado a la luz del art. 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del art. 14 del Pacto de Nueva York, del art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y del propio art. 14 C.E., reconoce el derecho a un proceso informado por el principio de igualdad entre las partes (SSTC 4/1982, 114/1989, 180/1991, entre otras) [...] ...alcanza su manifestación más básica en el hecho de que las partes puedan comparecer en el proceso “con igualdad de posibilidades y*

cargas y empleando la asistencia técnica y los medios de defensa adecuados, sin que una de las partes quede a tal efecto en mejor situación que la otra, salvo que ello obedeciera, excepcionalmente, a una justificación muy estricta”.

- Así mismo, ha de señalarse que, si el mencionado Real Decreto-ley (para actualizar y hacer efectivas las entregas a cuenta) hubiera sido anterior en el tiempo, no hubiera sido necesario efectuar un requerimiento por parte de la Generalitat (para actualizar y hacer efectivas las entregas a cuenta), que ha dado lugar a la resolución desestimatoria del Ministerio de Hacienda y a la interposición del recurso contencioso administrativo.

Dicho esto, hay que tener en cuenta que la Administración en su escrito de alegaciones viene a confirmar lo señalado en el apartado precedente cuando argumenta que *Como indica el artículo 413 de la LEC, la influencia del cambio de circunstancias como la analizada puede ser invocada cuando la innovación privare definitivamente de interés legítimo las pretensiones que se hubieran deducido en la demanda, por haber sido satisfechas extraprocesalmente o por cualquier otra causa. En tal caso, corresponde al Tribunal, previa audiencia de las partes en los términos previstos en el artículo 22 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la decisión sobre en qué medida la nueva regulación contenida en el Real Decreto Ley 13/2019 constituye o no una circunstancia sobrevenida que implica una pérdida sobrevenida del objeto procesal o supone una pérdida del interés legítimo en el pleito promovido.*

7. Por otro lado, entendemos que se ha de tener en cuenta que a fecha de la Resolución de la Abogacía General del Estado sobre el derecho de acceso, objeto de la presente reclamación-11 de noviembre de 2019- se informa por la Administración que el recurso contencioso administrativo *consta admitido a trámite ante la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso administrativo de la Audiencia Nacional con el nº1978/2019, por Decreto de 16 de septiembre de 2019.* Y a fecha de las alegaciones a la reclamación, **12 de diciembre de 2019**, confirma la Administración que *En el momento actual, el citado recurso está en fase de demanda.*

En consecuencia, a fecha de la presente Resolución parece probable que se haya redactado la demanda por parte de la Generalitat y contestado por la Administración, a tenor de la regulación que del procedimiento realiza la [Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)¹⁰, en concreto el artículo 52. 1 *Recibido el expediente administrativo en el Juzgado o Tribunal y comprobados, y en su caso completados, los emplazamientos, por el Secretario judicial se acordará que se entregue al recurrente para que*

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20200205&tn=1#tiv>

se deduzca la demanda en el plazo de veinte días, (...); y el artículo 54.1 Presentada la demanda, el Secretario judicial dará traslado de la misma, con entrega del expediente administrativo, a las partes demandadas que hubieran comparecido, para que la contesten en el plazo de veinte días. Si la demanda se hubiere formalizado sin haberse recibido el expediente administrativo, emplazará a la Administración demandada para contestar.

De ser así, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no justificarían tampoco la aplicación del límite invocado los argumentos esgrimidos por la Administración, relativos a que:

- la entrega de un informe sobre el objeto del recurso planteado supondría una evidente ruptura del principio de igualdad de las partes, en la medida en que la parte demandada haría entrega a la parte demandante de la totalidad de los argumentos jurídicos que se hubieran podido facilitar, tanto favorables como los desfavorables (de existir), respecto de las pretensiones ejercitadas. Y ello sin disponer de los mismos informes que la parte demandante hubiera podido ir elaborando sobre estos aspectos jurídicos o sobre la repercusión económica. Ese distinto tratamiento de la información disponible sobre los criterios económicos o argumentos jurídicos de las partes, supondría una clara situación de indefensión material y una vulneración del régimen de tutela judicial efectiva en la fase expositiva del proceso, que difícilmente podría ser subsanada posteriormente en fase probatoria.

- los argumentos empleados por el Informe de la Abogacía del Estado que se citan en la petición de la consulta contienen una serie de fundamentos que guardan directa relación con los fundamentos y pretensiones que se están ejercitando en el procedimiento contencioso-administrativo (como, por ejemplo, los relativos al Gobierno en funciones que se han resaltado de los escritos de la Generalitat de Cataluña).

A este respecto, cabe añadir que el perjuicio podría darse cuando la documentación que se solicite sea conocida por una de las partes en detrimento de la otra, pero difícilmente cuando ambas partes tienen acceso a la documentación en el procedimiento, que sería lo que ocurriría en el presente supuesto al facilitar el informe solicitado, que reiteramos no se emite con ocasión de la interposición del recurso contencioso administrativo sino en el marco de la aprobación del mencionado Real Decreto-ley.

8. Por último, hay que señalar, que contra la resolución estimatoria de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dictada en la reclamación [R/0572/2018](#) (alegada por el solicitante) en la que se instaba al Ministerio de Justicia a facilitar *Copia del informe/respuesta de la Abogacía del Estado sobre regulación del taxi y posibles traspasos de competencia*), el

Ministerio de Justicia interpuso recurso contencioso administrativo, tramitado ante [Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 1, PO nº 2, \(sentencia nº 137/2109\)](#)¹¹

Entendemos que el razonamiento mantenido por el Juzgador resulta de interés en el caso que nos ocupa por cuanto refuerza la argumentación mantenida en los apartados precedentes. Así, el juzgador de instancia entiende que, en supuestos como éstos, hay que diferenciar dos tipos de informes, siendo el primero de ellos el referido en los siguientes apartados de la sentencia:

*2.- Que el **informe** de referencia 1.132/2018 de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Fomento, solicitado por el Director General de Transporte Terrestre, da respuesta a la petición de éste sobre el Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor o conductora en vehículos de hasta nueve plazas que circulen íntegramente en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona, y **concretamente sobre la pertinencia de interposición de recurso contencioso-administrativo contra el mismo.***

*3.- Que el **informe aludido efectúa consideraciones jurídicas que afectan al recurso contencioso-administrativo** que a instancias del Ministerio de Fomento y bajo la representación y defensa de la Abogacía del Estado en Barcelona se sigue ante la Ilma. Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sección 3ª, procedimiento ordinario 156/2018.”*

Por otro lado, el segundo tipo de informes, y para el que no considera que sea de aplicación ninguna limitación al acceso sería: *“En virtud de la Ley 19/2013, solicito copia de los informes jurídicos y económicos que obren en poder del Ministerio de Fomento **acerca del real decreto ley que regula los vehículos de alquiler con conductor (VTC) que previsiblemente se aprobará en el Consejo de Ministros del viernes 28 de septiembre.**”*

En su opinión, el objeto de la solicitud que fue resuelta en el expediente R/572/2018 se correspondía con un informe que encuadraba en el primero de los tipos analizados. Por esta razón, el sentido del fallo es estimatorio del recurso interpuesto contra la resolución de este Consejo, concluyendo en la Sentencia:

“que se trata de un documento no vinculante que se emite con ocasión de la interposición de un recurso específico tramitado entre unas partes diferentes, como asesoramiento jurídico tendente a valorar la prosperabilidad o desarrollo de la acción,

¹¹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2019/120_MJusticia_3.html

cuestión diferente a otros informes preceptivos de la Abogacía del Estado sobre la legalidad de actuaciones administrativas o que puedan formar parte de la motivación de resoluciones administrativas, (...)”

En consecuencia, teniendo en cuenta lo anterior en el presente supuesto, como se ha expuesto a lo largo de la presente resolución, nos encontramos claramente ante la solicitud de un informe que en palabras del juzgador son **sobre la legalidad de actuaciones administrativas o que puedan formar parte de la motivación de resoluciones administrativas**, y no como en la resolución recurrida de un informe **que se emite con ocasión de la interposición de un recurso específico tramitado entre unas partes diferentes, como asesoramiento jurídico tendente a valorar la prosperabilidad o desarrollo de la acción**.

Por lo tanto, no apreciando las circunstancias alegadas para denegar la información, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, procede estimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 19 de noviembre de 2019, contra la resolución, de fecha 11 de noviembre de 2019 del MINISTERIO DE JUSTICIA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE JUSTICIA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente documentación:

- *informe de la Abogacía del Estado relativo a la actualización extraordinaria de las entregas a cuenta para el año 2019 de las comunidades autónomas de régimen común y de las entidades locales, en situación de prórroga presupuestaria, que ha servido de base para la aprobación del Real Decreto-ley 13/2019.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE JUSTICIA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la documentación enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#), la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo



dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#).

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda.