



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

## Resolución 076 /2020

**S/REF:** 001-039461

**N/REF:** R/0076/2020; 100-003411

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Justicia

**Información solicitada:** Disposiciones Generales de la Abogacía General del Estado para la interposición de recursos

**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, y al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>1</sup>](#) (en adelante LTAIBG), con fecha 23 de diciembre de 2019, la siguiente información:

*De conformidad con el artículo 42 del Real Decreto 997/2003, la interposición o preparación de Recursos contra resoluciones judiciales se regirá por lo que en cada caso disponga, con carácter general o para supuestos particulares, la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado. A falta de éstas, el Abogado del Estado anunciará, preparará o interpondrá los recursos procedentes contra las resoluciones judiciales desfavorables.*

---

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/19/con>

*Intereso que se me faciliten las disposiciones que con carácter general tenga establecida la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado al respecto.*

*Se trata de una solicitud diferente a la anteriormente efectuada, dado que la anterior se limitaba a la Abogacía del Estado en Cataluña y a la Abogacía del Estado ante el Tribunal Supremo. Ahora se solicita de forma más general y amplia respecto a la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, tal y como literalmente indica el artículo 42 transcrito.*

2. Mediante resolución de fecha 29 de enero de 2020, la ABOGACIA GENERAL DEL ESTADO-DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURIDICO (MINISTERIO DE JUSTICIA) contestó al solicitante lo siguiente:

*(...)*

*Con fecha 3 de enero de 2020 esta solicitud se recibió en la Abogacía del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre para su resolución.*

*De acuerdo con lo dispuesto en la letra b) punto 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013 se inadmitirán a trámite las solicitudes referidas a información que tengan carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

*Una vez analizada la solicitud, debe atenderse a la naturaleza de las Instrucciones que evacua la Abogacía General del Estado, que no dejan de ser comunicaciones internas dirigidas a las diferentes unidades de la Abogacía en las que se fijan posiciones o criterios a seguir en diferentes trámites procesales, como ocurre en el presente caso, cuando se solicita la disposición a la que con carácter general se refiere el artículo 42 del Reglamento del Servicio Jurídico del Estado.*

*En la actualidad, y en cuanto a la interposición de recursos contra Resoluciones judiciales, desde la Abogacía General del Estado solo se han dictado determinadas reglas procedimentales aplicables en su ámbito interno y que forman parte de una Instrucción con otros contenidos diferentes.*

*En consecuencia, según lo dispuesto en el artículo 18.1 letra b) de la Ley 19/2013 de 19 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, esta*

*Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado resuelve inadmitir el acceso a la información solicitada.*

3. Ante la citada respuesta, mediante escrito de entrada el 30 de enero de 2020, el solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#) de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

*El artículo 42 del Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, indica que “La interposición o preparación de recursos contra resoluciones judiciales se regirá por lo que en cada caso disponga, con carácter general o para supuestos particulares, la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado”.*

*La solicitud de información se refiere a las disposiciones que con carácter general tenga establecida la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado al respecto.*

*Tratándose de disposiciones con “carácter general” y además específicamente previstas en una norma cual es el Real Decreto 997/2003, es obvio que no se trata de notas internas o auxiliares, y por tanto no es válido el motivo de inadmisión alegado.*

*Otra cosa sería respecto a las disposiciones “para supuestos particulares” también previstas en el propio art. 42 del mismo Real Decreto 997/2003, en cuyo caso cabría margen de discusión acerca de su carácter auxiliar o interno. Pero tales disposiciones “para supuestos particulares” no son objeto de la presente solicitud de información, la cual se ciñe a las establecidas “con carácter general”.*

4. Con fecha 3 de febrero de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE JUSTICIA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada el 19 de febrero de 2020, el indicado Ministerio realizó las siguientes alegaciones:

*Desde este Centro Directivo se reitera lo indicado en la resolución. Tal y como se recoge en el Criterio Interpretativo 6/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se considera que la información solicitada reviste carácter auxiliar o de apoyo aquella contenida en comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas cuando concurra, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:*

*“...3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*

*4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento”*

*La documentación solicitada encajaría en cualquiera de los dos supuestos mencionados. Se trataría de reglas de carácter organizativo y funcional, con efectos puramente internos, cuya finalidad es poder desarrollar la actividad de la Abogacía del Estado de acuerdo con criterios uniformes y no de una disposición general con efectos para terceros.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la 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<sup>2</sup>](#), 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, cabe recordar que la solicitud de información se concreta en las *disposiciones que con carácter general tenga establecida la Abogacía General del Estado- Dirección del Servicio Jurídico del Estado para la interposición o preparación de Recursos*

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/eli/es/rd/2014/10/31/919>

*contra resoluciones judiciales, en virtud de lo que establece el artículo 42 del Real Decreto 997/2003.*

Como hemos indicado en los antecedentes, la Administración ha inadmitido la solicitud de información al considerar de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Referidas a información que tengan carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

Argumenta el MINISTERIO en la resolución recurrida que son *comunicaciones internas dirigidas a las diferentes unidades de la Abogacía en las que se fijan posiciones o criterios a seguir en diferentes trámites procesales, explicando que solo se han dictado determinadas reglas procedimentales aplicables en su ámbito interno y que forman parte de una Instrucción con otros contenidos diferentes.*

Y añade en sus alegaciones al expediente de reclamación que *se trataría de reglas de carácter organizativo y funcional, con efectos puramente internos, cuya finalidad es poder desarrollar la actividad de la Abogacía del Estado de acuerdo con criterios uniformes y no de una disposición general con efectos para terceros.*

A este respecto, se considera necesario recordar que el mencionado [artículo 42 “Recursos contra resoluciones judiciales” del Real Decreto 997/2003<sup>3</sup>](#), de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, en el que se basa la solicitud de información, dispone que ***La interposición o preparación de recursos contra resoluciones judiciales se regirá por lo que en cada caso disponga, con carácter general o para supuestos particulares, la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado. A falta de éstas, el Abogado del Estado anunciará, preparará o interpondrá los recursos procedentes contra las resoluciones judiciales desfavorables.***

Es decir, según entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como estamos ante unas disposiciones generales que se refieren al supuesto concreto de la interposición o preparación de recursos contra resoluciones judiciales, se trataría de las reglas que determinarán en qué casos se ha de interponer y en qué casos no un recurso cuando se ha dictado una resolución judicial que afecta al Estado.

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-15800&p=20200312&tn=1#a42>

4. En relación a la causa de inadmisión alegada, ha de recordarse que la misma ha sido interpretada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el [Criterio 6/2015 de 12 de noviembre](#)<sup>4</sup>, aprobado en ejercicio de las competencias legalmente conferidas este organismo por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, y en el que se concluye que *es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.*

Igualmente, en dicho criterio se clarifica que *una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:*

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

*Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.*

En este sentido, conviene indicar que la *ratio iuris* o razón de ser de la Ley está contenida en su Preámbulo, según el cual *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la*

---

<sup>4</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

*acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

5. Por su parte, los Tribunales de Justicia también se han pronunciado sobre esta causa de inadmisión en el siguiente sentido:

- La Sentencia 41/2018, de 6 de abril de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente:

*“Aquello que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”*

*“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde **no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada**. Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado, (...) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, cuya salvaguardia corresponde al CTBG, **siendo el acceso a la información la regla general y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.***

*Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”*

-La Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2018, dictada en el Recurso de Apelación nº 46/2018,

*“(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art.18.1.b son los que tienen un **ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados** (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la Sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública”. Por consiguiente, **si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última.**”*

Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2018, razona que “Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.” (...) “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”. (...) 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. Teniendo en cuenta lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no se aprecia la existencia de la causa de inadmisión invocada, que, recordemos, debe ser aplicada de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública, y debe ser justificada de manera clara, circunstancia que a nuestro parecer no ocurre en el presente supuesto.



En primer lugar, hay que partir de lo siguiente:

- La Administración reconoce expresamente la existencia de las disposiciones generales en su resolución sobre el derecho de acceso en la que explica que *en cuanto a la interposición de recursos contra Resoluciones judiciales, desde la Abogacía General del Estado solo se han dictado determinadas reglas procedimentales aplicables en su ámbito interno y que forman parte de una Instrucción con otros contenidos diferentes.*
- Añadiendo en sus alegaciones al expediente que *se trataría de reglas de carácter organizativo y funcional, (...) finalidad es poder desarrollar la actividad de la Abogacía del Estado de acuerdo con criterios uniformes y no de una disposición general con efectos para terceros.*

Y en segundo lugar, partiendo de la existencia de las mismas, con independencia de que la Administración las califique de reglas procedimentales o reglas de carácter organizativo y funcional, conforme al criterio de este Consejo de Transparencia, de lo que se trata es de determinar si tiene *relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación, ya que éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.*

Sobre este punto, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno las disposiciones generales solicitadas sí tienen relevancia en la conformación de la voluntad pública del órgano, hay que recordar que en virtud de lo que establece el mencionado artículo 42 del Reglamento Jurídico del Estado, *esas reglas procedimentales o de carácter organizativo y funcional*, como las denomina la Administración, van a determinar si una resolución judicial que afecta al Estado va a ser objeto de recurso o no, es decir, si se van a seguir utilizando los recursos públicos, en qué casos, en qué medida, etc. lo que significa que son relevantes tanto para la rendición de cuentas como para el conocimiento de la toma de decisiones públicas. Que entronca directamente con la ratio iuris o razón de ser de la Ley contenida en su Preámbulo, anteriormente señalado.

Como indican nuestros Tribunales de justicia *no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada*, que en el presente supuesto es tener unos *criterios uniformes*, como la propia Administración indica, a la hora de recurrir los pronunciamientos judiciales que afectan al Estado y para lo que se utilizan recursos públicos, por lo que, *si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten*

ser relevantes, en este caso las disposiciones generales establecidas para interposición o preparación de recursos contra resoluciones judiciales.

6. Por último, cabe señalar que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado en expedientes anteriores sobre cuestiones similares, como por ejemplo en la [R/505/2019](#)<sup>5</sup> en la que concluía:

*Aplicado lo indicado anteriormente al presente caso, y dado que información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional y que los documentos a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados, consideramos que el contenido de la documentación solicitada es relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación. En este sentido, la información requerida, relativa a una materia tan importante como criterios técnicos, órdenes, circulares que guían la actuación de la AEAT en los procedimientos de derivación de responsabilidad tributaria previstos en el art. 41 LGT, en ningún caso tendrán la condición de información o documentación de carácter auxiliar o de apoyo.*

En consecuencia, se considera que la información solicitada sí es de interés público, y que en su acceso no concurren circunstancias que permitan aplicar la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 b) sino que, por el contrario, entendemos que permitiría conocer el proceso de toma de decisiones públicas y la rendición de cuentas por la misma; cuestiones que, como venimos argumentando, responden a la finalidad última de la LTAIBG. Por todo ello, la presente reclamación ha de ser estimada.

### III. RESOLUCIÓN

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

**PRIMERO: ESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 30 de enero de 2020, contra la resolución de 29 de enero de 2020 del MINISTERIO DE JUSTICIA.

---

<sup>5</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2019/10.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/10.html)

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE JUSTICIA, a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Las disposiciones que con carácter general tenga establecida la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado al respecto (De conformidad con el artículo 42 del Real Decreto 997/2003, la interposición o preparación de Recursos contra resoluciones judiciales se registrará por lo que en cada caso disponga, con carácter general o para supuestos particulares, la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado)*

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE JUSTICIA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información 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